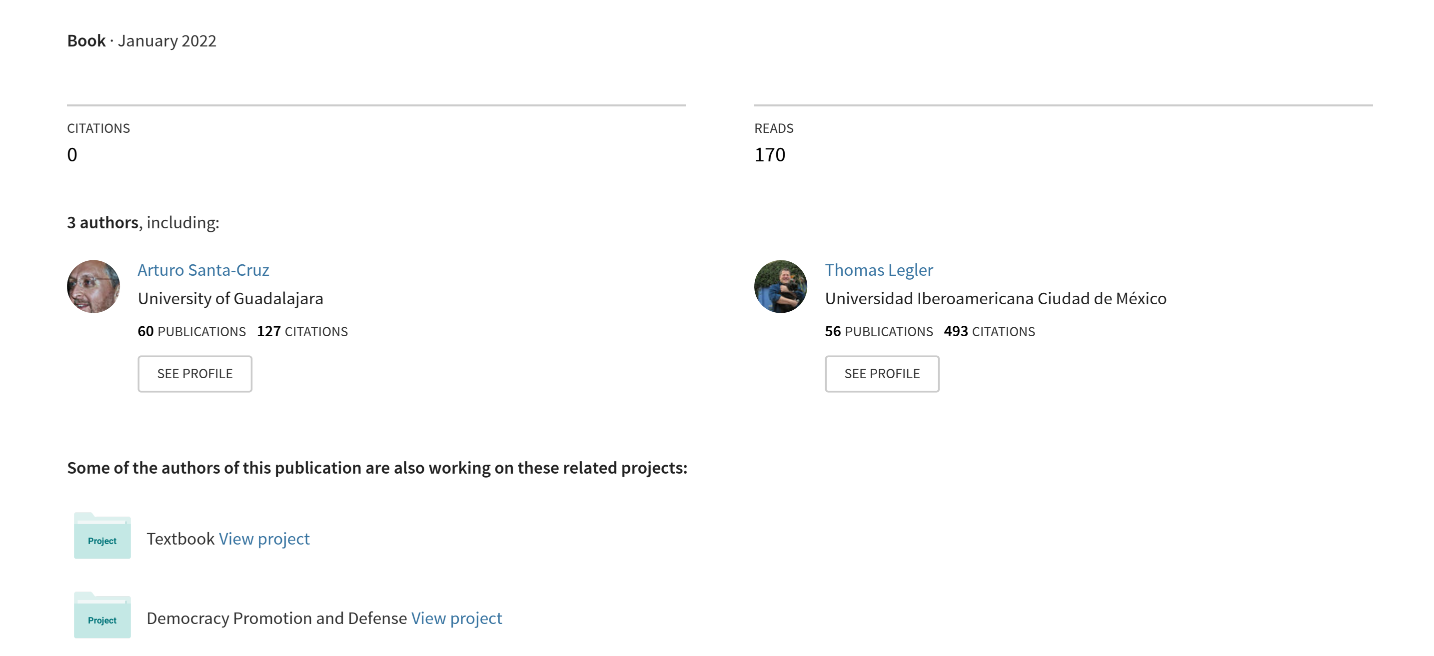
Introducción a las Relaciones Internacionales America Latina y la Política Global

Book · January 2022



3 authors, including:

Arturo Santa-Cruz
University of Guadalajara

Thomas Legler
Universidad Iberoamericana Ciudad de México

Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global

Thomas Legler | Arturo Santa Cruz | Laura Zamudio González





Introducción a las Relaciones Internacionales

America Latina y la Política Global

Introducción a las Relaciones Internacionales

Introducción a las Relaciones Internacionales

America Latina y la Política Global

Thomas Legler | Arturo Santa Cruz | Laura Zamudio González
(Editores)

Alejandro Anaya Muñoz
Mónica Herz
Rosalba Icaza
Arie M. Kacowicz
Thomas Legler
José Luis León-Manríquez
Luis Maira
Marianne H. Marchand
Federico Merke
Diana Ponce-Nava Treviño
Francisco Rojas Aravena
Arturo Santa Cruz
Stéphan Sberro
Andrés Serbin
Gloria Soto Montes de Oca
Arturo C. Sotomayor
Arlene B. Tickner
Mariano Turzi
Diana Tussie
Alberto van Klaveren
César Villanueva Rivas
Laura Zamudio González

[LC] JZ 1242 I58.2021 [Dewey] 327 I58.2021

Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global / Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio González (editores); [autores] Alejandro Anaya Muñoz … [*et al*.]. – México: Universidad Iberoamericana, 2021 – Publicación electrónica.
ISBN: 978-607-417-839-5

Originalmente publicado en 2013 por Oxford University Press México.

1.Relaciones internacionales – América Latina. 2. América Latina – Relaciones económicas exteriores. 3. América Latina – Relaciones exteriores. 4. América Latina – Política. 5. América Latina – Política y gobierno. 6. Relaciones internacionales – Aspectos sociales. 7. Identidad sexual – Estudios interculturales – Aspectos sociales. 8. Paz. 9. Seguridad internacional. I. Legler, Thomas F., 1967- . II. Santa Cruz, Arturo. III. Zamudio González, Laura. IV. Anaya Muñoz, Alejandro. V. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Departamento de Estudios Internacionales.

Portada: Brigit Baur
Diagramación: Christian Cabrera

Prol. Paseo de la Reforma 880
Col. Lomas de Santa Fe
Ciudad de México
01219
publica@ibero.mx

Primera edición: versión electrónica, diciembre 2021.
ISBN: 978-607-417-839-5

Contenido

Prólogo

Vivo tranquilo en mi casa. ¿De qué me sirve el estudio de las relaciones internacionales? ¿De qué manera ha cambiado el mundo desde que nacieron mi papá y mi mamá o desde que nací yo?

Estimado estudiante:

Desde que nacieron tu papá y tu mamá, terminó la llamada Guerra Fría y desapareció uno de sus principales participantes, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que fue reemplazada principalmente por Rusia y por un grupo heterogéneo de nuevas repúblicas independientes en Europa y Asia. Sin embargo, el principal impacto del fin de la Guerra Fría sobre América Latina se sintió en el cambio de comportamiento del gobierno de Estados Unidos. Desde la década de 1940 hasta la de 1980, el gobierno estadounidense actuó supuestamente para impedir o revertir victorias comunistas reales o posibles en elecciones presidenciales y limitar la influencia soviética. Por tanto, apoyó golpes militares contra gobiernos civiles en Guatemala, Brasil y Chile; auspició invasiones de exiliados en Guatemala, Cuba y Nicaragua; invadió militarmente República Dominicana y Granada; y se involucró en las guerras internas e internacionales en América Central durante la década de 1980. Al concluir la Guerra Fría, este comportamiento de Estados Unidos en el continente americano llegó a su fin.

El establecimiento de la democracia en América Latina se debe principalmente a los esfuerzos de los ciudadanos de cada país, pero un factor útil, y en América Central decisivo, es que Estados Unidos ya no se aterroriza por los demonios de la Guerra Fría y, por tanto, ya no actúa mediante golpes militares ni invasiones de variada índole. Un segundo aspecto de este notable cambio en la política exterior estadounidense es que favorece la cooperación entre gobiernos latinoamericanos, con la participación activa de la sociedad civil, para defender la democracia de posibles amenazas o riesgos internos. A partir de 1990, en diversos momentos los países latinoamericanos han colaborado, unas veces entre ellos y otras con Estados Unidos, para defender la democracia de Guatemala, Perú, y Paraguay, entre otros. Un tercer elemento de este cambio de conducta, por supuesto, es que favorece las relaciones pacíficas entre diversos países del continente. El presidente Barack Obama ha sido el primero en 30 años que no ordena a las Fuerzas Armadas de su país que invadan a país vecino.[1]

El fin de la Guerra Fría también trajo el fin de las insurrecciones de izquierda en Guatemala y El Salvador, indirectamente en Perú, y de manera más demorada en Colombia. Cuba, apoyo activo de las guerrillas en El Salvador y Guatemala hasta el fin de la Guerra Fría, perdió la capacidad de persistir en ese empeño y desistió. Ernesto (Che) Guevara pasó de ser una posible encarnación perpetua de múltiples generaciones guerrilleras a ser el adorno de camisetas para turistas.

1. Ronald Reagan ordenó la invasión de Granada, George H.W. Bush la de Panamá, y en ocasiones distintas, William Clinton y George W. Bush las de Haití.

Desde que nacieron tu papá y tu mamá hubo un gran giro en la organización interna de las economías de los países latinoamericanos. Con pocas excepciones, casi todos los países latinoamericanos –entre otros, Cuba, gobernada por el Partido Comunista– redujeron el papel de regulaciones gubernamentales o de las empresas estatales y ampliaron el papel de empresas privadas, inclusive extranjeras. Los precios de productos y servicios cambian, pero no por decisión del gobierno. Es posible, y mucho más fácil, importar algún producto de otro país de lo que habría sido antes de la década de 1980.

El peso de unas decisiones más descentralizadas en las economías de mercado también condujo a un aumento del volumen de las migraciones internacionales en el continente americano, en busca de oportunidades en otros países o por la pérdida de trabajos que, por esos cambios económicos, fueron trasladados a otros lugares. La migración es una decisión individual y de gran importancia personal, pero es también, entre otros aspectos, una respuesta a cambios económicos que provienen de distintas partes del mundo, lo que a veces se conoce como globalización porque ya incide sobre nuestras vidas lo que ocurre en todo el planeta. Gran parte de la emigración internacional de los países latinoamericanos va a Estados Unidos, pero hay también nicaragüenses en Costa Rica, paraguayos en Argentina, guatemaltecos en México, ecuatorianos en España y haitianos en República Dominicana.

Desde que naciste, irrumpió la República Popular China como superpotencia emergente en el ámbito global como voraz consumidora de productos de la agricultura y la minería, principalmente de países sudamericanos. Ese consumo tiene un doble impacto sobre las exportaciones latinoamericanas. La demanda china es tal, que suben los precios mundiales de estos productos y, al realizar sus compras a Brasil, Argentina, Chile, Perú, y Colombia, entre otros, se benefician estos países tanto por mayores ventas como por precios más altos.

Múltiples factores han incidido desde que naciste en la reducción de la pobreza en la mayoría de los países de América Latina. Pero la política más eficaz para combatirla es el crecimiento económico. El gran auge y valor de las exportaciones a China trajo un crecimiento económico con el que se redujo la pobreza en Latinoamérica, en algunos casos de manera impresionante, además de que se acrecentó el tamaño de la clase media. Quizá lees este libro porque tú también te has beneficiado indirectamente de este extraordinario cambio, fuente de prosperidad.

La irrupción de China en los mercados internacionales latinoamericanos tuvo otros dos efectos, uno directo y otro indirecto. El impacto directo fue una mayor competencia entre productos importados de ese país y las producciones nacionales de esos mismos productos, lo que generó inconformidad en los gremios locales de industriales, y a veces quejas formales frente a tribunales internacionales que dirimen querellas comerciales. El impacto indirecto fue sobre la probabilidad de la reelección presidencial. Alrededor del año 2000, los partidos que tenían el control de la presidencia perdieron elecciones nacionales, en medio de una mala coyuntura económica, en países tan disímiles como Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, República Dominicana y México. Con la sola excepción de Perú, en los demás ha habido nuevas victorias electorales por lo menos en una elección presidencial consecutiva. A mayor prosperidad, mejor destino para el partido que ejerce el poder.

Desde que nacieron tu papá y tu mamá, y más aún desde que naciste tú, los actos delictivos ya no ocurren nada más en tu barrio o en un barrio vecino. Ya no se trata del mero hurto o

del robo de un televisor. No sólo en Estados Unidos, sino que en México, Centroamérica, el Caribe (excepto Cuba), las grandes ciudades del sudeste de Brasil y a lo largo de la mayor parte de la Cordillera de los Andes, el narcotráfico, el consumo de cocaína y la violencia vinculada a estos complejos fenómenos azotan la vida de las naciones. La intensidad y el daño del narcotráfico y la violencia criminal varían, pero han hecho que diversas ciudades de América Latina, en momentos distintos, se hayan convertido en campeonas mundiales de homicidios.

¿De qué sirve el estudio de las relaciones internacionales y por qué estudiarlas? El estudio de las relaciones internacionales te ayuda a entender mejor por qué, desde que naciste, no ha habido en el continente un solo presidente militar que haya llegado al poder mediante un golpe de estado. El estereotipo de la política latinoamericana en la juventud de tu papá y tu mamá era de un continente gobernado por dictadores militares. Te ayuda, si quieres comprender por qué Estados Unidos ya no participa en el derrocamiento de gobiernos ni invade a sus vecinos en feroz campaña anticomunista. Te ayuda para comprender un continente más pacífico, en el que las guerras de guerrillas pasan a la historia.

La globalización de la producción, de los servicios y de la experiencia de emigrantes en todas partes te ayuda a comprender la rapidez de un mundo que no cumple las órdenes de presidentes ni respeta las barreras aduaneras oficiales entre países. Esa misma globalización deja sin trabajo a algunos, saca a muchos otros de la pobreza e impulsa a muchos para que entren en la clase media. Esa misma globalización favorece el movimiento de productos y servicios, legales e ilegales, y personas, con o sin documentos para cruzar fronteras. La clave de la globalización es su extraordinario impacto, para mal de algunos y para bien de otros.

Reflexiona sobre los intereses de tu país, considera la defensa de los valores democráticos y piensa cómo construir mejores herramientas y procedimientos para consolidar la paz, la convivencia política, la prosperidad y la concordia entre los pueblos. Al mismo tiempo, lleva tus notas, ya que vas a teorizar sobre Realismo, Liberalismo y Constructivismo, al igual que varios autores de este libro. Vas a pensar en cómo diseñar mejores enfoques y estrategias, y cómo aprovechar el talento de los negociadores y de quienes representan intereses y valores importantes para ti, al igual que hacen los autores en este libro. Con un salto más, considerarás las relaciones con otros países y grupos de países en otras partes del mundo, así como la posibilidad y el valor de aunar esfuerzos mediante instituciones internacionales, ya sean fruto de la colaboración entre gobiernos, ya de la cooperación entre entidades de la sociedad civil transfronteriza, de la que tú eres parte ya.

Esa tarea de análisis, de la consideración de distintos y a veces contradictorios pero útiles marcos conceptuales, y de apertura mental para pensar en un mundo que estás por conocer, es útil, loable, cívica y parte de tu desarrollo como ciudadano de tu país y del mundo. Por eso debes estudiar Relaciones Internacionales, por eso es útil y es bueno.

Cordialmente,
Jorge I. Domínguez,
Harvard University

Prefacio

El proyecto que llevó a la creación de este libro inició con una observación: notamos que los materiales de enseñanza que se utilizaban en los cursos introductorios de Relaciones Internacionales (RI) en México tendían a ser una de dos cosas: textos en inglés o traducciones de libros escritos en inglés para estudiantes británicos, canadienses o estadounidenses. Esto significaba que los estudiantes mexicanos estaban siendo instruidos, en buena medida, con lecturas que presentaban el mundo a través de los ojos de autores que, por lo general, poco sabían de América Latina; es decir, no estaban leyendo textos que los acercaran a las RI y las tornaran relevantes al involucrar su contexto local y regional. Por lo demás, tampoco estábamos satisfechos con la calidad de los pocos textos introductorios que podíamos encontrar en español. Nos dimos cuenta, entonces, de que existía una necesidad en este aspecto, la cual requería ser satisfecha con un nuevo libro de texto.

Así, nos embarcamos en el proyecto de producir un libro de texto escrito en español y pensado para estudiantes de América Latina. Nos acercamos a varios colegas, latinoamericanos y no latinoamericanos, que estudian la región, para invitarlos a colaborar en esta empresa. Para nuestra fortuna, aceptaron amablemente la invitación porque ellos también percibían la necesidad de llenar ese hueco en sus países de origen. Cabe destacar que entre el grupo de autores se encuentran algunos de los más distinguidos iniciadores de la disciplina en América Latina, aquellos que hace varias décadas fundaron el influyente Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), así como talentosos profesores jóvenes.

Con el objetivo de presentar diversas experiencias y referencias específicas sobre América Latina, nuestro equipo incluye académicos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México; profesores latinoamericanos que trabajan en Estados Unidos, Países Bajos e Israel, además de algunos catedráticos extranjeros que han hecho de América Latina su casa y lugar de trabajo. Nos sentimos honrados de que todos ellos sean parte del equipo que conformamos y esperamos que el producto final resulte estimulante para los que apenas se adentran en el estudio de las RI y la Política Global.

Un paso fundamental en la preparación de este volumen lo constituyó el seminario "Relaciones Internacionales y Política Global: Perspectivas latinoamericanas", el cual se realizó en las instalaciones del Senado de la República en la Ciudad de México, en febrero de 2013. En dicho encuentro, casi la totalidad de los autores presentaron las primeras versiones de sus capítulos y recibieron retroalimentación de colegas y audiencia. Con el objetivo de garantizar que el lenguaje del nuevo libro sea accesible para sus potenciales usuarios, pedimos a un grupo selecto de estudiantes de la disciplina, inscritos en diversas instituciones de educación superi-

or del país, que hicieran comentarios verbales y escritos a cada uno de los autores durante el seminario.

En el evento tuvo lugar un animado debate entre los participantes sobre las características que debía tener el volumen en preparación. Varios autores señalaron que el concepto mismo de América Latina es problemático y que no existe una sola América Latina. Este debate resuena en varios capítulos de la obra. Otros autores esperaban que nuestra empresa colectiva fuera más audaz: la producción de un libro con perspectivas latinoamericanas innovadoras y con algunas contribuciones que no simplemente introdujeran a los lectores en las teorías y conceptos convencionales de las RI.

Al final del día, hemos producido una mezcla de las opciones discutidas, la cual esperamos sea un justo medio. Aunque reconocemos que el término *América Latina* puede ser problemático y que la región es por demás diversa, también entendemos que en ausencia de una mejor alternativa ese concepto es útil para nuestro libro. *América Latina* alude a la experiencia común de los involucrados en la manufactura de este volumen, así como a la de quienes lo utilizarán, en contraste con aquellos que estudian las RI en otras latitudes. Más aún, el texto cubre tanto teorías convencionales y críticas como elaboraciones latinoamericanas de las RI; además, cada capítulo ilustra sus argumentos con ejemplos relevantes y significativos para la experiencia personal de los lectores que estudian y viven en la región. De esta manera, esperamos haber hecho una modesta contribución a favor de que estudiantes y profesores cuenten con materiales que les permitan acceder a las teorías y debates más importantes de la disciplina.

En el transcurso de esta ambiciosa empresa hemos acumulado una gran cantidad de deudas de gratitud. La Fundación Friedrich Ebert (México) proveyó financiamiento crucial para el viaje de autores que residen fuera de México a nuestro seminario. Estamos particularmente agradecidos con su director, Thomas Manz, por reconocer la importancia de nuestra iniciativa, y con su equipo, Zirahuén Villamar y Cynthia Arredondo, por su asistencia en la organización del evento. María Amparo Canto González, coordinadora del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, acogió con gran entusiasmo el evento en el Senado de la República, y la coordinación logística de Javier Cabrera y Areli Enríquez fue crucial para su éxito. La senadora Mariana Gómez del Campo, coordinadora de la Comisión de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe, encabezó el apoyo de la Cámara Alta a nuestro seminario, el cual formalmente inauguró y clausuró. Ana Sofía Tamborrel y otros miembros del equipo de la senadora nos prestaron una ayuda invaluable. La Universidad Iberoamericana financió el viaje de los participantes mexicanos que residen fuera de la Ciudad de México, así como el de los participantes de los Países Bajos e Israel.

Queremos agradecer a una larga lista de colegas que participaron como comentaristas o moderadores durante nuestro seminario: Olga Aikin (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO), Rocío Casanueva (Universidad Iberoamericana, UIA), Susana Chacón (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM), Marcela López Vallejo Olvera (Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, UPAEP), David Mena (UIA), Isidro Morales (ITESM), Celia Toro (El Colegio de México), Rebecka Ulfgard (Instituto Mora) y Javier Urbano (UIA).

Como ya lo mencionamos, reclutamos a un grupo de estudiantes para que intervinieran como comentaristas en el seminario. Queremos reconocer su contribución en este papel a

Alejandra Benítez, Mario Bernal, Andrea Castedo, Octavio Castillo, Claudia Derbez, Ana Fierro, Elsy González Cubría, Juan Carlos Guerrero Medina, Gustavo Gutiérrez, Daniela Íñiguez, Paulina Lucio Maymón, Andrea Marelle, Nekane Martínez, Victoria Paulina Martínez Jaramillo, Luis Parrilla, Arturo Rocha, Andrea Rodríguez Cobos, Daniela Rodríguez, Rodrigo Rojas, Jorge Rueda Lizalde, Yamel Sarquis, Ernesto Tiburcio, Martha Tudón, Alma Rosa Valencia Arroyo y Sofía Zafra. Ellos/ellas estudian en las instituciones siguientes: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Estado de México, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La Universidad de Guadalajara financió el viaje de sus estudiantes a la Ciudad de México.

Un reducido pero dedicado grupo de asistentes nos ayudó durante varias etapas del proyecto. Álvaro Espina e Ivett Velázquez fueron fundamentales en la preparación logística del seminario y, por tanto, son responsables de su éxito. Miguel Sigala hizo dos aportaciones cruciales: la compilación de la bibliografía general y la traducción (¡del inglés!… reflejo del estado de la integración latinoamericana) del capítulo de Mónica Herz. Agradecemos también a Amaya Frades, Inés Mena y Cecilia Sosa por su ayuda con muchas tareas solicitadas para la elaboración de este volumen. Oxford University Press México aceptó el manuscrito y lo convirtió en el libro que tienes en tus manos en tiempo récord. Por lo anterior, así como por el aliento que nos brindó para este proyecto, estamos muy agradecidos con su gerente editorial de Derecho y Ciencias Sociales, Lilia Aguilar.

Para concluir este prefacio, agradecemos a nuestras familias, cuyo apoyo y paciencia fueron los ingredientes secretos para el éxito de este proyecto. Dedicamos este libro a Noemi, Brigit, Diego, Hannah, David, Ana Laura y Ricardo.

Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González
Noviembre 2013

1. Introducción

Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González

Treinta y tres presidentes y primeros ministros se reúnen en una cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Cuba. Estudiantes inconformes protestan contra las autoridades en Ankara, Ciudad de México, Madrid, Nueva York, Río de Janeiro y Santiago de Chile. Trabajadoras de plantas maquiladoras en el norte de México ensamblan componentes electrónicos de productos destinados al mercado estadounidense. Productores agrícolas de América del Sur incrementan la producción de soya para satisfacer la creciente demanda del cereal en China. Redes criminales transnacionales se enfrentan en luchas violentas entre sí y con las autoridades gubernamentales, poniendo en peligro la seguridad de la población en los Andes, el Caribe, Centroamérica y América del Norte. Empobrecidos migrantes hondureños, guatemaltecos y salvadoreños se embarcan en un peligroso viaje a través de México, en búsqueda de un mejor nivel de vida en Estados Unidos... Lo que esta lista aparentemente inconexa de actividades tiene en común es que cada una es un tema de estudio relevante para las *Relaciones Internacionales* (RI, con mayúsculas, para distinguir la disciplina de su objeto de estudio). Tal vez te surja entonces una muy legítima inquietud: si las RI son tan diversas, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de RI?

Sin el ánimo de atar la discusión que sigue a una definición canónica, para nosotros hablar de RI es hablar de los contactos, tratos o comunicaciones que tienen lugar entre una diversidad de actores –en la que los estados ocupan un lugar central– en numerosas áreas temáticas, particularmente del ámbito político. Esa interacción trasciende las fronteras nacionales y los actores participan en ella con el objetivo de incrementar su satisfacción –ya sea en términos económicos, políticos o de otra índole–. Creemos que el esbozo anterior, si bien carece de nitidez, puede ser de utilidad como *definición de trabajo*. Ciertamente, retoma elementos de las definiciones convencionales de las RI, pero es también más amplia. Una definición más ortodoxa de las RI pondría de relieve simplemente la interacción entre estados; cabe destacar que el calificativo mismo *internacionales* es inexacto, pues la disciplina se ha ocupado tradicionalmente, desde su establecimiento formal hace alrededor de un siglo, de las relaciones entre *estados soberanos* (unidad político-administrativa de análisis), no entre *naciones* (unidad cultural de análisis), las cuales pueden carecer de un estado, como los palestinos y los kurdos hoy en día, y los judíos hace tan sólo unas décadas. Sin embargo, las prácticas rara vez se apegan a las definiciones. Por eso, a pesar de la estrechez temática sugerida tanto por el nombre mismo de la disciplina como por las definiciones más acotadas, los internacionalistas se han ocupado igualmente de cuestiones que trascienden los confines estatales y los grandes asuntos del sistema internacional, como la guerra y la paz. Desde hace ya varias décadas, la disciplina empezó a abordar temáticas como la integración regional, la interdependencia y los regímenes internacionales (véase los

capítulos 3 y 14, de Federico Merke y Francisco Rojas). Eso explica que consideramos que nuestra amplia definición de trabajo es más útil que una más precisa (después de todo, nuestra definición no es tan laxa como para que se pueda pensar que la biotecnología o la mecánica automotriz son parte de las RI).

En las últimas décadas, el fenómeno de la globalización ha afectado profundamente las RI, al grado de que se puede hablar del surgimiento de ideas alternativas de la disciplina, las cuales pueden agruparse bajo el término de *Política Global* (PG), segundo enfoque del que da cuenta esta obra. El entendimiento amplio de las RI facilita la introducción de la PG. A diferencia de las RI, que son un término académico que, como dijimos, surgió a inicios del siglo XX y de cuyo referente empírico (las relaciones internacionales) se empezó a hablar a fines del siglo XVIII, la palabra *globalización* hizo su aparición en el discurso académico hace apenas unas décadas.

Así, por ejemplo, sólo se encontraron 13 libros o artículos con la palabra *globalización* en el *Social Sciences Citation Index* (Índice de citaciones de las ciencias sociales) en el lustro 1980-1984; en cambio, en el quinquenio 1992-1996 aparecieron 581 y hoy una búsqueda en *Google académico* arroja 1 140 000 referencias que tienen el término.[1]

El término *globalización* sugiere que el componente estatal de la política mundial, central para las RI tradicionales, se vuelve menos importante, en contraste con la creciente relevancia de fenómenos políticos y naturales que trascienden las fronteras nacionales (es decir, estatales), de flujos económicos transfronterizos, de fenómenos culturales transnacionales y, en general, de actores no estatales. Una definición de trabajo de la PG puede referirse a la nueva agenda de las relaciones internacionales (las "reales", no la disciplina) que trasciende a los estados, si bien éstos siguen figurando como actores importantes.

Para reiterar: el punto no es que la temática en cuestión, la política global, con minúsculas, para distinguirla de la disciplina (PG, con mayúsculas), haya surgido de la nada en los últimos años. Se ha señalado, por ejemplo, que en términos de interconexiones financieras, la economía mundial estaba tan "globalizada" en los albores de la Primera Guerra Mundial como en los años en los que el término global se popularizó. Y sin embargo, el fenómeno descrito es sustancialmente diferente a inicios del siglo XXI que a principios del XX, y esto, la diferencia específica, tiene que ver en buena medida con la compresión del espacio y el tiempo que la revolución tecnológica de las últimas cuatro décadas ha llevado a cabo en la industria de las telecomunicaciones. Por tal motivo es que apenas recientemente empezamos a hablar de la globalización. Lo importante para nuestros fines es que, aun en el reciente proceso de globalización, los estados nacionales han sido –en más de una manera– actores relevantes.

Así pues, del mismo modo en que la práctica de las relaciones internacionales y la política global han estado entrelazadas, las RI y la PG como dos énfasis distintos en el estudio de los fenómenos internacionales, transnacionales y globales, están íntimamente relacionadas. Por supuesto, hay una tensión entre las dos, pero el surgimiento de la PG no borra las RI, sino que más bien las complementa. Basta hacer un ejercicio mental o meterte a la sección de imágenes de Google: ¿Cuál es la diferencia entre los mapas que representan a las relaciones internacionales y los que representan a la política global? Tal vez en algunos de los segundos las demarcaciones políticas estén difuminadas, pero fuera de eso no hay tantas diferencias. Si

1. Kelly y Olds 1999, 1.

se buscan mapas que incluyan flujos (culturales, financieros, migratorios, políticos, por citar algunos), se verán en muchos los efectos de las políticas estatales. Por eso creemos que la política global se erige en buena medida sobre las relaciones internacionales. En congruencia con el planteamiento anterior, en este texto revisaremos fundamentalmente teorías de RI, pero siempre con un ojo puesto en la PG.

Estamos convencidos de que en el proceso de aprendizaje el contexto importa. Una característica distintiva del presente texto introductorio a las RI y la PG es el énfasis que los autores ponen en ilustrar las teorías revisadas con ejemplos relevantes para América Latina.

Partimos de la idea de que para un estudiante latinoamericano es más sencillo entender conceptos como *interés nacional, identidad estatal* o *gobernanza regional* cuando los puede relacionar con la problemática de la región en la que vive y con la que está familiarizado, que cuando se le presentan en términos de las ideas y los intereses que atañen a otros países, fundamentalmente a las grandes potencias. Así pues, esperamos que con el amplio repertorio de casos de la región que se te presenta, decidas cuál es la importancia actual tanto de las RI como de la PG y que establezcas cuál es el equilibrio deseable entre ellas en el estudio de los problemas concretos en los ámbitos de las relaciones internacionales y la política global.

Siguiendo con la pluralidad que anima nuestras amplias definiciones de trabajo de las RI y la PG, nos gustaría destacar en esta introducción siete hilos conductores que se pueden identificar en sus diferentes enfoques, entretejiéndolos con el contenido de los capítulos que leerás adelante. Lo que les da a las RI y a la PG su significado distintivo es precisamente la manera en que los especialistas y estudiantes analizan estos temas. En otras palabras, las definiciones de trabajo que hemos propuesto de cada una de ellas dicen poco fuera de la manera concreta en que los dos enfoques lidian con estos siete puntos. No vamos a proceder, a la manera tradicional, haciendo un resumen de cada capítulo de este volumen, pues pensamos que podemos utilizar mejor este espacio para subrayar el carácter diverso de este proyecto señalando la manera en que los diversos trabajos tratan algunas cuestiones básicas de la disciplina. Después de considerar la manera en que dichos elementos figuran en los capítulos, y para concluir esta sección introductoria, presentaremos la estructura de la obra.

Siete hilos conductores

Los siete hilos conductores sobre los cuales nos interesa llamar tu atención en esta sección son los siguientes:

1. Los tipos de relaciones que se estudian.
2. El conjunto de actores
3. Las instituciones internacionales
4. La explicación de la acción social
5. Leas dimensiones de poder.
6. El ámbito de acción
7. La dimensión geográfica o especial de la disciplina.

Esperamos que el entrelazamiento que presentamos entre estos temas y los capítulos sirva para animarte a buscar más diferencias y similitudes entre los diferentes enfoques sobre éstas y otras cuestiones, conforme avances en la lectura de este libro.

Relaciones

Los términos RI y PG implican algún tipo de contacto regularizado que tiene lugar en el espacio, ya sea *internacional* o *transnacional*. En la disciplina se estudia una variedad de relaciones económicas, políticas y sociales. En el capítulo 21, de César Villanueva, se demuestra que incluso la cultura, en sus varias manifestaciones, es un tema de creciente interés para las RI y la PG.

Por supuesto que las RI han tenido una tendencia a investigar relaciones entre países y regiones específicas. El término *bilateral* se refiere a relaciones entre dos países y sus gobiernos; *multilateral*, en el sentido más básico, hace referencia a las relaciones entre tres o más. En este libro de texto, los capítulos 16, 17 y 18, de Mariano Turzi, Stéphan Sberro y José Luis León, respectivamente, abordan de manera específica las relaciones económicas y políticas de América Latina con Estados Unidos, Europa y Asia.

Algunas tradiciones analíticas, como el Realismo, tienden a ordenar los diferentes tipos de relaciones de acuerdo con una jerarquía (véase el capítulo 2, de Arturo Sotomayor). Otros recalcan la manera en que los temas se intersecan y, por tanto, no pueden ser separados analíticamente. El capítulo 6, de Marianne Marchand, destaca que a todas estas formas de interacción social subyacen *relaciones de género*, las cuales construyen y refuerzan roles de comportamiento específicos para hombres y mujeres. La introducción que hace Diana Tussie a la Economía Política Internacional subraya que las esferas económica, política y social de la actividad humana no pueden ser separadas, ni en la práctica ni analíticamente. El hilo conductor de los diferentes tipos de relaciones sociales en las RI y la PG es que todos son intensamente políticos, lo que significa que están imbuidos de diversas formas de *relaciones de poder*. Más adelante abundaremos sobre este aspecto.

Actores

Las RI y la PG involucran a los seres humanos, es decir, a los actores o agentes, en el análisis por medio de los tipos de relaciones o interacciones recién mencionados. La cuestión de cuáles son los actores principales y cuál es su papel en la teoría es una parte central del debate actual en la disciplina. Como se detalla en el capítulo 2 de Sotomayor, el enfoque más tradicional de las RI, el Realismo, prácticamente define la disciplina según un tipo de actor: el estado. Para dicho enfoque los estados soberanos son los protagonistas de las relaciones internacionales. Además de ser un término espacial o geográfico (véase la sección sobre la dimensión espacial), la noción misma de *internacional* en la disciplina implica la esfera de interacción entre los estados y sus gobiernos. El vocabulario estatocéntrico de las RI incluye términos como *intraestatal, interestatal* e *intergubernamental* (como en el caso de las organizaciones cuya membresía está compuesta exclusivamente por estados). Como se indica en los capítulos 10, 14 y 15, de Luis Maira, Francisco Rojas y Andrés Serbin, la lógica estatocéntrica, y más específicamente, la presidencialista, es la dominante en las relaciones internacionales latinoamericanas.

A pesar de que hay cierto consenso en que los estados y sus gobiernos son los actores clave de las RI, algunas perspectivas teóricas, tales como el Liberalismo, el Constructivismo y la Economía Política Internacional han abierto el campo de estudio a una variedad de actores no estatales (véase al respecto los capítulos 3, 4 y 5, de Federico Merke, Arturo Santa Cruz y Diana Tussie). La lista de estos actores es larga: organizaciones no gubernamentales (ONG),

sindicatos, grupos religiosos, organizaciones terroristas, medios de comunicación, movimientos sociales, empresas transnacionales, etc. Incluso los individuos pueden convertirse en actores importantes en las RI, como el caso del líder revolucionario Ernesto *Che* Guevara o del empresario mexicano Carlos Slim. Como se señala en el capítulo 15, de Andrés Serbin, es común calificar a estos actores como *transnacionales*. Su análisis se concentra en dos conjuntos principales de actores transnacionales en América Latina: grupos de la *sociedad civil* tales como la Alianza Social Continental, y empresas multinacionales que han surgido recientemente en la región, las cuales han sido denominadas *multilatinas*. Como ponen de relieve Andrés Serbin y Thomas Legler, las RI y sobre todo la PG están cada vez más interesadas en el estudio de redes transfronterizas de diversos actores estatales y no estatales.

El análisis de tan variados actores comprende diferentes grados de abstracción. Por ejemplo, cuando nos referimos a la política exterior chilena o a las exportaciones chinas, pensamos en Chile y China como si fueran estados o gobiernos unitarios u homogéneos. Prácticamente los antropomorfizamos (o personificamos). Pero, por supuesto, cada gobierno o estado está compuesto de cientos de departamentos y oficinas que contienen miles de funcionarios. De manera similar, cuando leemos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) intervino en algún país, se trata también de una abstracción. Como Laura Zamudio explica en el capítulo 13, las organizaciones internacionales como la ONU son burocracias complejas, compuestas por cientos o miles de empleados, a las cuales, sin embargo, tratamos como si fueran actores unitarios. Qué tan concretos debemos ser en el análisis de estos actores (identificando, por ejemplo, a los seres humanos que laboran en ellas), o qué tanto debemos simplificar por medio de abstracciones (como China, Chile o la ONU) ha sido una fuente de intenso debate en las RI y la PG (la conclusión tentativa, por lo general, es señalar que eso depende del problema concreto que el analista enfrente).

Finalmente, las RI y la PG también suponen la elección de cuáles son los actores "dignos" de análisis y, por tanto, qué actores quedan excluidos. Los enfoques convencionales enfatizan el papel de las élites políticas en la toma de decisiones, es decir, adoptan una visión descendente. En el capítulo 7, Rosalba Icaza llama nuestra atención a la manera en que esta tendencia excluye del radar del interés a los que no tienen poder, a quienes se encuentran en desventaja, esto es, a los denominados *actores subalternos*, como los migrantes, los refugiados, los pueblos indígenas y los pobres. En el capítulo 6 de Marchand sobre los enfoques feministas se señala que por mucho tiempo las RI convencionales han hecho de las mujeres actores invisibles de la política mundial. Como explica Icaza, para los defensores de enfoques radicales tales como el Posestructuralismo, el Poscolonialismo o el Feminismo, es necesario volver a repensar las RI desde el punto de vista de los excluidos y marginados, esto es, en sentido ascendente.

Instituciones internacionales

Otro hilo conductor común de las RI y la PG son las instituciones internacionales. De acuerdo con Robert Keohane, las instituciones internacionales son "reglas que gobiernan elementos de la política mundial y las organizaciones que contribuyen a llevar esas reglas a la práctica".[2] Como Merke da cuenta en su capítulo, el Liberalismo es la teoría de las RI con una vocación más marcada por el estudio de las instituciones internacionales.

2. Keohane 1998, 82.

Las instituciones internacionales pueden asumir diversas modalidades, más o menos formales, y más o menos visibles. Quizá las más formales y visibles son las que han sido llamadas indistintamente *organizaciones internacionales*, *intergubernamentales* o *gubernamentales*. Entre los casos más conocidos están la ONU, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. América Latina ha contribuido con su propia cuota de instituciones regionales y subregionales formales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la ya mencionada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En el capítulo 13, Laura Zamudio provee una visión general de algunas de estas organizaciones, las cuales, en tanto que conjuntos de reglas, cuanto que actores por derecho propio, promueven el apego de los actores a la normatividad que establecen.

El análisis constructivista de Arturo Santa Cruz nos lleva a considerar la importancia de un tipo de institución no por menos visible menos importante en las relaciones internacionales y la política global: las *normas*, que son consideradas como expectativas colectivas acerca del comportamiento adecuado. Literalmente decenas de normas influyen en la manera en que los actores se comportan en una miríada de ámbitos internacionales y globales, desde los derechos humanos, hasta la aviación internacional, pasando por el comercio, la propiedad intelectual, el medio ambiente y las reglas de combate en las guerras, por citar algunas. Una línea de investigación significativa entre los teóricos del Liberalismo es la creación de entidades que combinan instituciones formales e informales, los llamados *regímenes internacionales*. Uno de los objetivos fundamentales de estas entidades es regular el comportamiento en un área temática internacional; importantes ejemplos recientes son la intervención humanitaria, la prevención y el control de epidemias como el sida, la eliminación de las minas personales y la persecución de crímenes contra la humanidad. Alejandro Anaya realiza en el capítulo 20 un análisis de los regímenes de derechos humanos en la ONU y en el Sistema Interamericano.

Finalmente, en tanto que Thomas Legler escribe en el capítulo 22 que la gobernanza, la global y la regional, implica la creación de esferas transnacionales de autoridad con su correspondiente arquitectura institucional, a fin de remediar problemas globales o regionales específicos, Gloria Soto y Diana Ponce-Nava examinan en el capítulo 19 los esfuerzos para construir un área temática particular: la gobernanza del cambio climático mundial.

Acción social

De una u otra manera, nuestro interés en estudiar las relaciones, actores e instituciones que conforman las relaciones internacionales y la política global se debe a nuestro deseo de entender por qué las personas se comportan de cierto modo en dichos ámbitos. En otras palabras, nos interesa explicar la *acción social.* Cada una de las principales teorías presentadas en esta obra introductoria elabora una concepción particular de la acción social. Por ejemplo, Sotomayor señala que para el Realismo, la ausencia de un gobierno mundial hace que todos los estados tengan un patrón de conducta caracterizado por la búsqueda de su propia seguridad y supervivencia, mediante la adquisición de poder, incluso si esto presenta el riesgo de generar conflictos o confrontaciones armadas. Por otra parte, de acuerdo con Merke, el Liberalismo centra su atención en entender mejor las condiciones que permiten expandir la cooperación

internacional entre los estados, así como en la manera en que las instituciones pueden moldear el comportamiento de dichos actores. Santa Cruz observa que el Constructivismo busca explicar cómo los estados determinan sus intereses nacionales, y el papel que la identidad desempeña en este proceso.

Los mayores temas de las RI y la PG están vinculados al estudio de comportamientos sociales específicos, tradicionalmente en el ámbito internacional, pero también cada vez más en el global. Por ejemplo, como Alberto van Klaveren expone en el capítulo 9, con el análisis de la *política exterior* se pretende interpretar las decisiones gubernamentales que afectan las relaciones internacionales a través del estudio de sus actores así como de los factores internos y externos de las situaciones particulares. De manera similar, Maira explora la evolución de la *diplomacia*, fundamentalmente de los medios a los que los gobiernos han tendido a recurrir para lograr sus objetivos de política exterior. En el capítulo 12, de Arie Kacowicz, se analiza una pauta de comportamiento fascinante en las relaciones internacionales de América Latina: el mantenimiento de la paz en la región.

La conceptualización teórica de las formas de la acción social en los ámbitos internacional y global conlleva, por supuesto, beneficios prácticos. Análisis sustentados en las RI y la PG pueden ser de utilidad para quienes toman decisiones a la hora de diseñar mejores políticas exteriores. Asimismo, estos análisis pueden incrementar la habilidad de los estadistas para predecir las reacciones de ciertos actores de la política mundial (estatales o no estatales) en situaciones específicas. Las RI y la PG pueden, en fin, contribuir a la prevención de conflictos en la política mundial y al mejoramiento de la paz y la justicia social en el planeta.

Este último punto nos lleva a una consideración, digamos, interna, referente a la acción social en las RI. Esto es, como señalaba Robert Cox, que "la teoría es siempre para alguien y con cierto propósito".[3] En las páginas de este libro abundan los ejemplos de la importancia del propósito teórico en las RI y, por tanto, del efecto de la acción social de los analistas tanto en la disciplina misma como en el "mundo real" de las relaciones internacionales. Arlene Tickner, en el capítulo 8, hace un recuento de la manera en que académicos latinoamericanos de la segunda mitad del siglo XX modificaron las teorías convencionales de RI y formularon sus propias perspectivas a fin de entender mejor cómo promover el desarrollo genuino de sus países en el –desde su punto de vista– desfavorable ambiente capitalista internacional. Así, el objetivo de autores asociados a la Escuela Cepalina, la Teoría de la Dependencia y el Realismo periférico era incrementar el margen de autonomía de América Latina frente a la potencia hegemónica: Estados Unidos. En otro ámbito, Mónica Herz demuestra, en el capítulo 11, que enfoques teóricos contrastantes, tales como el Realismo tradicional, la Escuela de Copenhague, el Constructivismo y la Teoría Crítica, han fomentado cambios drásticos no sólo en el concepto de seguridad y la forma de estudiarla, sino también en su referente: ¿A quién han de dirigirse principalmente los esfuerzos destinados a incrementar la seguridad, al estado o a los individuos?

Poder

Como dijimos, las RI y la PG abarcan el estudio de numerosas dimensiones de poder. El

3.Cox 1981, 128.

poder es omnipresente y permea ambos enfoques. El poder se puede definir, de forma muy simple, como la habilidad de hacer que alguien haga algo que de otra manera no estaría dispuesto a hacer; sin embargo, como explicaremos con mayor detalle más adelante, el poder es mucho más que eso.

Todas las perspectivas presentadas en este libro hacen importantes contribuciones a nuestro entendimiento de las diferentes maneras en que la política internacional y global están impregnadas de poder. Como Sotomayor subraya, el Realismo percibe el poder como un medio crucial para lograr el fundamental objetivo de la seguridad estatal; el poder es concebido principalmente en términos de capacidades materiales concretas, tales como la fuerza militar, la capacidad industrial y el tamaño de la población, los cuales, según esta teoría, incrementan la habilidad del estado para defenderse a sí mismo o derrotar a sus adversarios en confrontaciones bélicas.

Mientras que el Realismo se concentra en el *poder coercitivo* o *poder duro,* el Liberalismo lo hace en otras dos facetas del poder: el interés propio y el *poder suave.* Para este enfoque, el poder puede ejercerse mediante la demostración de que determinada acción es en beneficio del actor objetivo o de la atracción de otros al liderazgo y los valores propios, es decir, mediante la *persuasión*. Merke alude al primer factor cuando comenta el motivo fundamental por el cual los estados se suman a las instituciones internacionales: por interés propio. Villanueva, por su parte, señala en su contribución que la cultura nacional puede servir como un recurso de poder suave para los estados, atrayendo a otros a su causa. En este sentido, cabe preguntarse si, por ejemplo, la prominencia mundial histórica de Estados Unidos, particularmente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, está basada solamente en sus impresionantes capacidades económicas y militares o si está también sustentada en el atractivo de sus instituciones políticas, prácticas económicas, valores y estilo de vida.

El Constructivismo, como explica Santa Cruz en el capítulo 4, extiende el análisis del poder al ámbito de las ideas. Esto es, cuando las ideas son aceptadas socialmente como *normas*, pueden tener efectos importantes sobre el comportamiento no sólo de los individuos, sino también de los estados. Las normas nos indican quién es considerado un actor genuino en determinado ámbito y qué comportamiento es aceptable. Para el Constructivismo, pues, la legitimidad está en la base de las relaciones de poder. La legitimidad, por una parte, es más duradera que la mera coerción y, por la otra, es condición necesaria para que los actores definan sus intereses. Así pues, cuando lo que en un momento dado es considerado legítimo deja de serlo, pueden esperarse consecuencias importantes. Por ejemplo, luego de la Segunda Guerra Mundial el naciente sistema internacional representado por la ONU promovió un conjunto de normas que proscribían la añeja práctica del colonialismo.

El surgimiento de decenas de estados independientes en las décadas siguientes fue en buena medida la consecuencia de este cambio normativo.

Como Tussie observa en el capítulo 5, la Economía Política Internacional fusiona lo político con lo económico en el estudio del poder. Desde esta perspectiva, el poder político está ligado al sistema capitalista internacional. El poder político descansa sobre el poder del mercado y de clase, de manera tal que los gobiernos impulsan designios que favorecen los intereses de la clase capitalista.

Los enfoques radicales también han contribuido a nuestro mejor entendimiento del poder

en las relaciones internacionales y la política global. El Feminismo, por ejemplo, nos recuerda que vivimos en un mundo patriarcal, es decir, un mundo en el que los hombres tienen más poder sobre las mujeres que éstas sobre aquéllos. Aún más, según este acercamiento, todas las relaciones sociales se encuentran profundamente influidas por las formas hegemónicas de entender la masculinidad y la feminidad. Como observa Icaza, gracias a la influencia intelectual del pensador francés Michael Foucault, ahora el conocimiento también se concibe como poder; esto es, si entendemos el conocimiento como un proceso que genera interpretaciones del mundo en que vivimos, entonces quienes se encargan de interpretar nuestra realidad compartida tienen un vasto recurso de poder a su disposición. Esas personas pueden crear un discurso, a través del lenguaje y los medios de comunicación, que moldea nuestras actitudes y mentalidades.

Alcance de la acción

Cualquier enfoque de RI o PG, así como cualquier teoría social, contiene alguna noción de lo que considera el alcance real de la acción humana. Esto es, parten de supuestos sobre cuánta libertad tienen los seres humanos para definir su propio destino. Puesto de otra manera, cualquier enfoque se pregunta: ¿Qué tan libres somos para elegir nuestro propio camino en la vida?

Esta pregunta filosófica tiene profundas consecuencias para el análisis de las relaciones internacionales y la política global.

¿Cuáles son las posibilidades de un país pobre del África subsahariana de lograr un desarrollo verdadero? ¿Podemos eliminar la esclavitud sexual y el tráfico de personas? ¿Pueden los gobiernos electos darse el lujo de tomar decisiones difíciles que pudieran ser impopulares entre los electores y por tanto perjudicar sus posibilidades de ser reelectos? ¿Cómo se puede lograr una paz duradera en sociedades deshechas por la guerra y que además están plagadas de pobreza, desigualdad y corrupción?

Estas preguntas subrayan que toda acción deliberada tiene lugar dentro de un contexto específico, en circunstancias dadas. En la jerga teórica, esta interacción entre la acción social y el entorno se denomina el *problema agente-estructura*. La agencia se refiere a los seres humanos y sus acciones, mientras que la estructura apunta precisamente al contexto cultural, de género, económico, normativo, social o de otra índole en el cual se verifica la acción. En el capítulo 9 sobre la política exterior, de Van Klaveren, se ilustra este dilema del ámbito de las relaciones internacionales.

En las RI y la PG ha habido un debate continuo sobre la relación entre los agentes y las estructuras. Algunas teorías tienen un marcado acento estructural. Esto es, afirman que la acción social está condicionada fuertemente por las estructuras dentro de las cuales tiene lugar. Por ejemplo, como lo muestra Sotomayor en el capítulo 2, el Realismo Estructural sostiene que el comportamiento de los estados está, en gran medida, determinado por la estructura internacional de la anarquía (es decir, por la ausencia de un gobierno mundial). La Economía Política Internacional, tema del capítulo 5, de Tussie, tiene también marcadas tendencias estructuralistas, como lo demuestra su planteamiento de que las estructuras económicas y de clase del capitalismo global crean desigualdades duraderas que, a su vez, crean privilegios para

los estados e individuos ricos y miseria para los estados e individuos pobres. El Neoliberalismo Institucional considera que tanto la agencia como la estructura son relevantes. Por el lado de la agencia, el punto de partida de este enfoque es el deseo de los estados de llevar a cabo la cooperación en temas donde se puede alcanzar un beneficio mutuo, si bien cada uno lo hace atendiendo a su interés propio. Por el lado de la estructura, el Neoliberalismo Institucional reconoce que dichos actores (los estados) deben superar *problemas de acción colectiva* a fin de que la cooperación, efectivamente, se produzca, como plantea Merke en el capítulo 3.

Influido por el trabajo del sociólogo inglés Anthony Giddens, el Constructivismo adopta un enfoque dialéctico respecto al problema agente-estructura, como explica Santa Cruz en su contribución. Esto es, si bien es cierto que las estructuras condicionan la acción social, también son afectadas por ésta, puesto que se trata de estructuras construidas por seres humanos. En este sentido, esas estructuras no existen independientemente de la práctica social. Todavía más, para el Constructivismo las instituciones internacionales pueden considerarse tanto estructuras (puesto que, por ejemplo, regulan la conducta de sus miembros) como agentes (en tanto que pueden llevar a cabo transformaciones de estructuras más amplias).

Por ejemplo, la institución del libre comercio de la posguerra se materializó en el hoy extinto Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el cual reguló las prácticas comerciales de sus estados miembros a la vez que contribuyó al abandono de la estructura comercial proteccionista que caracterizó el periodo de entreguerras (1918-1939).

Puesto que el Constructivismo deja abierta la posibilidad de que la acción social redefina las estructuras existentes, es en consecuencia viable la constitución futura de un mundo diferente; mejor o peor, eso depende del sentido de la acción.[4]

Dimensión espacial

Tanto las RI como la PG tienen una dimensión geográfica. En las RI, esta dimensión ha sido tema de mucho debate, y ha sufrido cierta metamorfosis en lo que a su estudio se refiere. Tradicionalmente, las relaciones *internacionales* han estado ancladas en una *dicotomía* espacial: lo interno y lo externo. La dicotomía sugiere la existencia de dos ámbitos territoriales separados, uno dentro y otro fuera de las fronteras nacionales de los estados. Esta distinción ha tenido importantes repercusiones, tanto analíticas como prácticas. En la práctica gubernamental, con frecuencia ha contribuido a la separación de la política interna de la política exterior y ha impactado también en la manera en que los estados soberanos abordan los problemas regionales o globales (aquellos que no se puede restringir a delimitaciones fronterizas).

En las RI, la dicotomía de marras ha reforzado la tradición estatocéntrica, al tomarse al estado como unidad de análisis política y territorialmente. Esto ha llevado a que, en el mundo académico, se establezca una rígida frontera entre las disciplinas de RI y Política Comparada, como si los campos de estudio de ambas no estuvieran realmente interconectados.[5] Al separar en compartimentos analíticos los fenómenos que estudiamos, tales como los sistemas políticos, económicos o sociales, corremos el riesgo de no ver los innumerables procesos, redes y

4. Véase Giddens 1986 y Wendt 1987.

5. Para un caso aleccionador de cómo puede ser traspuesta esa frontera, véase el trabajo de Peter J. Katzenstein en Santa Cruz 2012.

vínculos que trascienden las fronteras. El geógrafo internacionalista John Agnew se ha referido a este problema de las RI como la *trampa territorial*.[6]

Afortunadamente, y hasta cierto punto, las RI han abandonado la dicotomía en que se fundaba su análisis. Desde la década de 1970, algunas versiones tanto del Liberalismo como de la Economía Política incluyeron en su estudio fenómenos de carácter transnacional, tales como la creciente importancia de la internacionalización de la producción y de las empresas transnacionales. Una de las características distintivas de la Economía Política Internacional contemporánea es el rechazo a la tajante separación analítica entre los ámbitos interno e internacional; de manera similar, en los análisis centrados en los regímenes internacionales se inquiere sobre instituciones de naturaleza transnacional.

Los estudios de PG van un paso más allá, pues ponen el acento en las tendencias ambientales, culturales, económicas, políticas o tecnológicas de alcance global. Como señala Legler en el capítulo 22, la bibliografía sobre gobernanza global se centra en la creación de esferas transnacionales de autoridad cuyo objetivo es enfrentar problemas que trascienden las fronteras nacionales, para cuya resolución los estados, como autoridades geográficas de autoridad, son un actor importante, pero no necesariamente el único.

El componente espacial también ha estado presente en las RI y la PG a través de los tradicionales *niveles de análisis*. Siguiendo los planteamientos establecidos por Kenneth Waltz y Daniel Singer hace ya más de 50 años, es común considerar tres niveles claramente diferenciados en la política mundial: el individuo, el estado y el sistema internacional. Si bien los términos hacen referencia a tres tipos de actores (estadistas, instituciones estatales y estructura internacional), también contienen un componente espacial, que va de lo micro a lo macro, pasando por lo meso (o medio). En otras palabras, los tres niveles de análisis proveen diferentes puntos de vista, desde la perspectiva "a nivel de tierra", en la cual los detalles del bosque son fácilmente perceptibles, al "ojo de pájaro" que presenta una vista panorámica del bosque en su conjunto. Todos los enfoques de RI y PG tienen sus respectivos sesgos, en términos de su nivel de análisis preferido. Ningún nivel por sí mismo puede dar una explicación exhaustiva de las relaciones internacionales y la política global. Cada uno de los niveles de análisis contribuye a que tengamos un entendimiento más cabal de los fenómenos que nos interesa estudiar.

Estructura del libro

La obra está dividida en tres secciones. Cada sección tiene el propósito de cubrir un componente fundamental de cualquier libro introductorio a las RI y la PG. La idea es que las tres secciones sean leídas de manera secuencial. En la primera, presentamos los principales enfoques de las RI y la PG. Cabe resaltar que hemos incluido no sólo los enfoques convencionales (Realismo, Liberalismo, Economía Política Internacional), sino también otros menos conocidos pero igualmente importantes en la actualidad (Constructivismo, Feminismo, Posestructuralismo, Poscolonialismo). Al final de esta sección incluimos un capítulo en el que se revisan las contribuciones teóricas hechas por académicos latinoamericanos al estudio de las RI y la PG.

La segunda sección está compuesta por un conjunto de capítulos que proveen panorámicas generales de las que son comúnmente consideradas subdisciplinas de las RI, así como parte

6. Agnew 1994.

integrante de la PG; entre ellas están: política exterior; seguridad; negociación, resolución de conflictos y paz; organizaciones internacionales; integración y regionalismo; diplomacia, y actores no estatales y política transnacional.

Finalmente, la tercera sección contiene capítulos que tratan sobre temas globales y regionales prioritarios en la agenda actual de los estados y ciudadanos de América Latina. Te exhortamos a que apliques las teorías y los conceptos que aprendiste en las dos primeras secciones a los problemas presentados en esta sección. En los primeros tres capítulos se pasa revista a las relaciones de América Latina con Estados Unidos, la Unión Europea y Asia, respectivamente. Las siguientes tres contribuciones se dedican a tres importantes áreas temáticas de la agenda global y regional: el medio ambiente, los derechos humanos y la cultura. En el último capítulo de esta obra se explora el campo emergente de la gobernanza global, haciendo énfasis, como en el resto de los capítulos, en la relevancia del tema para América Latina.

Esperamos que al terminar la lectura de este libro tengas claro por qué lo que a veces parece una disímbola serie de eventos, como dijimos al inicio de esta introducción, adquiere sentido cuando es vista a través de los lentes de las Relaciones Internacionales y la Política Global.

PARTE 1

Teorías principales

2. Realismo

Arturo C. Sotomayor[1]

Brasil comparte su frontera con 10 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Si bien han existido tensiones y confrontaciones políticas entre los vecinos, hasta ahora el llamado *coloso del sur* no ha tenido que enfrentarse bélicamente con ninguno de esos países

¿Qué factores explican la notable ausencia de conflictos armados entre Brasil y sus vecinos?

En Brasilia la respuesta no es unánime. Para la escuela de Río Branco, donde se forman los representantes de Itamaraty o Ministerio de Relaciones Exteriores, la llamada *paz brasileña* está sostenida por el reconocido cuerpo diplomático del Brasil, el cual, se afirma, ha sabido manejar cordialmente las relaciones con los vecinos. En oposición a esta perspectiva liberal (véase el capítulo 11), los cuadros castrenses sostienen que la estabilidad fronteriza se explica más bien por la capacidad disuasiva que poseen las fuerzas armadas de Brasil. Después de todo, los militares tienen desplegadas tropas en la zona amazónica y dirigieron políticamente al país entre 1964 y 1984. Para los estrategas brasileños, entre Brasil y sus vecinos hay tal asimetría de poder militar que resulta impensable que alguno considere un ataque o una ofensiva militar.

Curiosamente, la visión militar que prevalece en Brasil es compatible con los principios básicos sobre los cuales descansa el Realismo en la política internacional. Se trata de un paradigma que provee una forma particular de analizar el mundo. Para los pensadores realistas, el poder militar es meramente un medio para alcanzar objetivos políticos. Cuanto mayores sean la fuerza y el poder de un estado, menores serán las amenazas y los riesgos de ser aniquilado por enemigos cercanos y lejanos.

Desde una perspectiva realista, la política internacional se resume en un juego constante de equilibrios militares entre los más poderosos, en el cual los estados débiles poseen pocas opciones (seguir al líder o sufrir las consecuencias). En concreto, el Realismo ofrece una visión escéptica sobre la diplomacia y pone el énfasis en los asuntos de seguridad (guerra, disuasión y conflicto armado; véase el capítulo 3).

Sin embargo, los estudiosos de las relaciones internacionales deben evitar la visión simplista que considera al Realismo como inmoral. Todo lo contrario, los seguidores del pensamiento realista no justifican la guerra como fin en sí mismo. De hecho, el Realismo es menos norma-

1. Dedico este ensayo a la memoria de un querido profesor, Kenneth Waltz (1924-2013).

tivo en su enfoque (no busca analizar al mundo como "debería" ser en un escenario ideal) y más prescriptivo (diagnostica el mundo como es en la realidad).

En este capítulo se analizan los componentes del Realismo, para lo cual se plantean los objetivos siguientes. Primero el estudiante examinará los supuestos del Realismo político y responderá brevemente a esta pregunta: ¿Qué es la anarquía internacional y por qué el poder es el instrumento central? Segundo, se presentarán casos de estudio para que el alumno aplique los supuestos realistas al análisis de la realidad latinoamericana. En esta última sección se trata de responder a la pregunta siguiente: ¿Qué fenómenos o sucesos latinoamericanos puede explicar el Realismo?

Supuestos teóricos del realismo

El Realismo propone una serie de supuestos básicos sobre los cuales descansan sus hipótesis. Primero, a diferencia de otros enfoques, como el Liberalismo o Idealismo, el Realismo sostiene que los *estados* son los actores más importantes en la realidad internacional. En particular, los países o estados más poderosos son los que determinan la *polaridad* del sistema: *bipolar* (cuando hay dos polos de poder, como durante la Guerra Fría), *multipolar* (múltiples polos de poder, como la Europa del siglo XIX) o *unipolar hegemónico* (una sola y única potencia, como Estados Unidos al final de la Guerra Fría).

En el Realismo no se descarta la posibilidad de que haya otros actores en las relaciones internacionales, como los organismos internacionales, las multinacionales o los organismos no gubernamentales (ONG). Sin embargo, desde el punto de vista realista, éstos no definen el sistema internacional ni influyen en el comportamiento estatal. Las instituciones internacionales (como la Organización de las Naciones Unidas, ONU) son igualmente secundarias e inconsecuentes, pues tienden más bien a reflejar los intereses estatales y de ordinario están limitadas por las condiciones que imponen los más poderosos.

Segundo, los realistas asumen que los estados se rigen por principios *racionales* y leyes objetivas. Como sostiene Hans Morgenthau, esto "supone que el carácter de una política exterior sólo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y de las consecuencias previsibles de estos actos".[2] Es aquí donde el Realismo busca diferenciarse del Idealismo, cuyo énfasis está en el "debe ser", en lo hipotético o deseable. La racionalidad implica que el comportamiento de los estados está regido por una estimación estratégica que *busca maximizar los beneficios y minimizar los costos materiales.* Desde el punto de vista realista, todos los estados del sistema internacional tienden a comportarse de manera racional y calculan las consecuencias de sus actos.

La diferencia más elemental entre estos radica no en el tipo de liderazgo, cultura, personalidad del tomador de decisión ni otros factores ideológicos, los cuales son inconsecuentes por ser intangibles, sino en sus *capacidades materiales*: todos los estados se comportan similarmente (con racionalidad), pero varía la fuerza de los ejércitos que poseen, el peso de su economía, el tamaño de su población y la extensión de su territorio.[3] Así, se puede contextualizar la visión castrense brasileña, dispuesta precisamente a poner el acento en las capacidades militares y no

2.Morgenthau 1986, 13.

3.Waltz 1979, 118.

en los factores diplomáticos.

Tercero, un supuesto elemental que explica la visión esencialmente pesimista del Realismo es el carácter anárquico del sistema internacional. Para explicar la *anarquía internacional*, los realistas se inspiran en el *Leviatán* de Thomas Hobbes, quien describe el estado de naturaleza como aquella hipotética condición en la que existe sólo libertad, sin gobiernos ni derechos. Los seres humanos en su estado natural gozan de total igualdad, al estar dotados similarmente de facultades mentales y corporales. No obstante, esta condición de igualdad los hace proclives al conflicto; el instinto de supervivencia los inclina por naturaleza a confrontarse unos a otros por recursos escasos. El *Leviatán* es la solución planteada por Hobbes para evadir la inherente anarquía del estado de naturaleza.[4] Los realistas toman prestado el concepto del estado de naturaleza de Hobbes para explicar la anarquía internacional.

Así como los seres humanos en su estado natural coexisten *sin ninguna autoridad central que regule su comportamiento*, los estados en el sistema internacional subsisten sin que exista un gobierno mundial que los vigile, castigue o regule.[5] Para sobrevivir, cada país debe ver por sí mismo en un contexto en el cual los recursos son escasos. Esta situación genera desconfianza mutua y obstruye la firma de acuerdos y tratados. La cooperación entre estados es efímera y rara. Más aún, en la lectura realista, no hay forma de garantizar que los beneficios derivados de la cooperación no serán explotados por otros para obtener ventajas comparativas. Ésta es otra de las diferencias clave entre el Liberalismo y el Realismo: Para los realistas, las *ganancias* o beneficios de la cooperación son *relativas*, ya que la interacción de los estados es como un juego de *suma cero,* en el que la *ganancia de un país es necesariamente la pérdida de otro.*

Por el contrario, para los liberales, las ventajas que otros obtienen de la cooperación son inconsecuentes en tanto haya *ganancias absolutas* para todos. Según este esquema, los realistas se preocupan por el "quién gana más" por cooperar, en tanto que los liberales se preguntan "cómo se pueden maximizar las ganancias" de todos los participantes.

De la anarquía se deriva un cuarto supuesto: el *poder*. En situaciones anárquicas, las alternativas que un estado posee para garantizar su sobrevivencia son limitadas. Como es una perspectiva material, el poder aparece como la *suma de capacidades tangibles* que incluyen factores tales como producto interno bruto (PIB), territorio, población, recursos naturales y total de fuerzas armadas. Es común denominar a estos recursos como *poder duro*, para diferenciarlo de lo que los liberales consideran como *poder blando*, el cual incluye la diplomacia y los valores culturales de un país (factores inmateriales e intangibles). La acumulación de recursos de poder duro tiene varios fines. Uno es la *disuasión*, de la cual los militares brasileños son fieles seguidores; es decir, la estrategia de obligar a los enemigos cercanos y lejanos a no recurrir o siquiera considerar el uso de la fuerza. Se disuade a un enemigo en la medida que un estado pueda canalizar recursos para impedir ataques sorpresa y disminuir vulnerabilidades. Por ejemplo, un país con suficientes capacidades industriales puede encauzar rápidamente su producción, utilidades y población para armar, sufragar y reclutar ejércitos que luego pueden ser desplegados para defenderlo y protegerlo ante una adversidad.[6]

Si, en efecto, los estados son racionales, entonces un país débil no intentará invadir ni

4.Véase Hobbes, particularmente parte I, capítulos xiii-xvi 1968, 183-223.

5.Sobre la anarquía internacional, véase Bull 1977, Grieco 1993 y Waltz 1979, 102-128.

6.Sobre el poder duro, véase Mearsheimer 2001, 55-82.

provocar a otro estado con más recursos de poder por temor a ser repelido o aniquilado. El poder, por tanto, garantiza la sobrevivencia y, literalmente, atemoriza y disuade al enemigo, lo que reduce la posibilidad de una confrontación directa e inminente (se disminuye el peligro de un guerra larga y costosa). El poder también se acumula para adquirir la capacidad de influir en los otros. Así definido, el poder es la habilidad que posee un actor estatal para conseguir que otros actores lleven a cabo algo que de otra forma no harían por sí mismos.[7] Al influir en otros y en el propio sistema internacional, el poder permite revertir los efectos perversos de la anarquía.

No obstante, si la disuasión falla y la influencia no basta para repeler al enemigo, la guerra puede ser el último remedio, para lo cual se requiere abundante poder militar. La fuerza es el último recurso para compeler o derrotar al adversario. Aquí nuevamente hay una diferencia fundamental entre idealistas y realistas. Para los idealistas, la única forma de eliminar el flagelo de la guerra y crear las condiciones de paz es anular el medio que permite a los estados pelear entre sí: las armas. Según esta interpretación, el desarme es el medio y la paz el objetivo. Los realistas disienten de esta perspectiva y consideran que los ciclos de paz son meramente momentos instantáneos que separan los periodos entre guerras hegemónicas.[8] Desde este punto de vista, el uso de la fuerza militar es un medio para conseguir la paz. La Segunda Guerra Mundial es el ejemplo habitual de los realistas para demostrar que nada menor que una guerra hegemónica habría podido detener la amenaza planteada por la expansión de la Alemania nazi. Por tanto, los partidarios del Realismo tienden a ser conservadores y proponen la guerra únicamente cuando los costos de la paz han superado los beneficios que arroja.

Finalmente, de la anarquía y el poder surge el concepto realista que explica tanto la estabilidad como el cambio internacionales: el *equilibrio de poder*. Para los realistas contemporáneos de Morgenthau, como Kenneth Waltz, el equilibrio de poder es un mecanismo automático del sistema internacional, equivalente a la mano invisible del mercado en economía, la cual determina el precio de un bien. *Ceteris paribus*, esto es, siendo las demás cosas iguales, la oferta está determinada por los productores de un bien y el precio de éste es la inflexión donde se encuentran la curva de la oferta y la demanda. Cuanto mayor es la competencia entre oferentes para satisfacer la creciente demanda de clientes, más se reduce el precio. Así el mercado, de manera automática, incentiva la competencia entre oferentes. Algo similar sucede en el sistema internacional, *donde la ausencia de una autoridad central reguladora (es decir, un gobierno mundial), incentiva a los estados a regularse unos a otros compitiendo y equilibrando fuerzas entre sí.*

Como los países desean garantizar su supervivencia por encima de cualquier otra meta, repelen o contienen a los estados que acumulan más poder, a los que por su fuerzamilitar representan la mayor amenaza.[9] En este contexto, el ascenso de un país poderoso será contenido por otros que intentarán equilibrar el sistema. En concreto, el poder es contrarrestado por otro poder, lo cual produce periodos de relativa estabilidad (cuando las potencias pueden contenerse mutuamente, como sucede con Brasil en Sudamérica) o ciclos de conflictos y guerras (cuando las diferencias hegemónicas se vuelven irreconciliables).

Del equilibrio también se deriva la conformación de *alianzas* militares, las cuales son for-

7.Dahl 1970.

8.Gilpin 1981, 186-210.

9.Waltz 1979, 117-128.

mas de *alineamientos político y militar establecidos para disuadir a enemigos* cercanos y lejanos. En particular, los más débiles intentarán *aliarse con países similares para contener juntos a estados más poderosos.* A este alineamiento se le conoce como *balanceo.* En la ausencia de aliados cercanos, los débiles pueden optar por otra ruta: *subirse al carro* (conocido en inglés como *bandwagoning*) y aliarse incondicionalmente con el más poderoso. Se trata de la opción menos ideal y los realistas más ortodoxos la desaconsejan, pues el débil siempre puede ser absorbido y anexado por el más fuerte. En su conjunto, las alianzas son igualmente mecanismos de equilibrio de poder. Aquí radica otra diferencia entre realistas y liberales. Para los liberales, las alianzas son organismos internacionales que pueden prevalecer al paso del tiempo e incluso modifican el comportamiento estatal al marcar diferencias entre amigos (con quienes se coopera) y enemigos. En contraste, para los realistas las alianzas se forjan porque hay una amenaza común; si ésta desaparece, la alianza y los acuerdos entre sus miembros se desvanecen también. Nuevamente, en el mundo de los realistas la cooperación es efímera y no hay cabida para amigos perennes, sólo *intereses nacionales.*[10]

Los realistas reconocen que en ocasiones la aplastante superioridad militar de un hegemón es imposible de equilibrar con los medios tradicionales militares. En ese contexto, los países más débiles pueden optar por subirse al carro del más fuerte o intentar un *balanceo débil* o suave. El balanceo suave es el mismo mecanismo que el balanceo tradicional, pero ejercido a través de una combinación de *métodos económicos, diplomáticos* e *institucionales.* En lugar de oponerse a la gran potencia directa y militarmente, se le resiste en foros y conferencias internacionales, así como con políticas económicas antagónicas a las del más poderoso (tarifas o control de divisas).[11] Ahora bien, para los realistas, el equilibrio de poder, como el mercado, produce externalidades o efectos no intencionados. Una de esas externalidades es el *dilema de la seguridad,* condición que puede generar espirales y carreras armamentistas. De nuevo el sistema anárquico es responsable de esta situación. En su afán por garantizar la supervivencia y la seguridad, los estados acumulan recursos de poder militar. El sistema internacional, con su mecanismo automático, incita a los países vecinos a responder con medidas similares en su intento por equilibrar el sistema.Así *el incremento de armas y defensas de un estado es acompañado por un movimiento de réplica por parte de los países contiguos.* El dilema consiste en que las partes, *lejos de aumentar o garantizar su seguridad individual, la erosionan y minimizan* al acumular más y más armamento, con lo cual aumentan las posibilidades de una guerra intencionada o accidental.

El dilema surge de la incertidumbre anárquica que impide a los estados distinguir entre capacidades meramente defensivas y armas con intención ofensiva.[12] Cabe mencionar que para el Realismo no son las armas la causa del problema en sí, sino la inhabilidad del sistema internacional de revelar la verdadera intención por la cual se adquieren esas capacidades.

Es importante destacar que el Realismo es, propiamente, un paradigma o escuela de pensamiento; es decir, un conjunto amplio de teorías que comparten una serie de supuestos, leyes y premisas. De hecho, hay numerosas variantes del Realismo según el nivel de análisis y el tipo de enfoque. Las dos vertientes teóricas de Realismo más citadas son el *Clásico* o tradicional y el *Neorrealismo* o Nuevo Realismo Sistémico. La diferencia fundamental entre estos dos enfoques radica en que para el Realismo Clásico, el eje de análisis se ubica en el plano estatal, donde

10.Para un análisis sobre alianzas véase Hellmann y Wolf 1993.

11.Véase Paul 2005.

12.Jervis 1978.

el poder y el equilibrio son parte inherente de la política exterior de cualquier estado, sobre todo de las potencias.[13] Por el contrario, el Neorrealismo es un enfoque cuyo nivel de análisis se ubica en el sistema internacional o global (de ahí que se le denomine *sistémico* o *estructural*), donde el equilibrio de poder es el resultado de fuerzas estructurales que están más allá del control estatal y son producto de la característica anárquica del sistema (la tan citada "mano invisible" del mercado descrita arriba). Para el Neorrealismo, los estados tienden, irremediable y automáticamente, a equilibrar los poderes próximos, cualquiera que sea la política exterior que formulen.[14]

Que explica el realismo

El lector de este capítulo puede advertir que el Realismo no fue diseñado para explicar el contexto internacional latinoamericano. Los padres fundadores del Realismo pusieron énfasis en el estudio de los países más poderosos del sistema internacional y no en los "débiles" del sur. No obstante, esto no significa que los supuestos realistas no se apliquen a la realidad latinoamericana. De hecho, son varios los tipos de sucesos y fenómenos latinoamericanos que el Realismo puede explicar. A continuación se presentan breves casos ejemplificativos con la intención de que el alumno observe la aplicabilidad y las limitaciones empíricas del Realismo.

En la actualidad, el Realismo no enfrenta mayores obstáculos para explicar el descenso del poder estadounidense y el ascenso de potencias emergentes, como China, India y Brasil. Es evidente que la capacidad económica de Estados Unidos se ha mermado desde la crisis financiera internacional de 2009 y su capacidad de influir en el mundo se ha limitado considerablemente. Frente a la crisis económica estadounidense, es notable el ascenso de China y otros países como potencias económicas. China es ya la segunda mayor economía del mundo y se estima que su PIB anual superará al de Estados Unidos en unos cuantos años. Incluso en América Latina se vislumbran cambios de poder regional. Brasil es ya la séptima potencia económica mundial y en 2011 su PIB fue mayor al de Gran Bretaña. Se especula que para 2050 las economías de México y de otros emergentes (como Corea del Sur y Turquía) superarán a la italiana, francesa y canadiense y se encontrarán entre las primeras 10 del mundo.[15] Frente a este fenómeno, las expectativas realistas son claras: el crecimiento de las economías emergentes llevará a que países como Brasil aumenten su influencia en sus respectivas regiones, en los organismos internacionales y frente a otros países (el crecimiento económico genera poder e influencia). En la medida en que sus economías se expandan, estos países se interesarán en modernizar y ampliar sus fuerzas armadas. Juntos (con alianzas estratégicas) o por separado (balanceo) exigirán más concesiones de sus rivales próximos, incluido Estados Unidos. Así, el momento hegemónico de Washington ha resultado efímero y enfrenta la aparición de nuevos equilibrios de poder en Asia e incluso América Latina.

13.Morgenthau 1986.

14.Waltz 1979. Para quienes desean informarse más sobre las diferencias entre realistas, se recomiendan Glaser 1995 y Mearsheimer 2002.

15. Véase, por ejemplo, la estimación de Martín y Mateos 2012.

Tabla 1. Las economías más grandes del mundo y su capacidad material

País/ Capacidad, 2011	**PIB** (billones de USD)	**Población** (millones de habitantes)	**Territorio** (´000 de km2)	**Fuerzas Armadas**	**Presupuesto militar** (miles de millones de USD)	**Ojivas nucleares** (estimadas)
Estados Unidos	15.7	311	9,373	1 569 000	739	7,700
China	8.3	1 366	9,561	2 285 000	90	240
Japón	6.0	127	378	247 746	58	0
Alemania	3.4	81	358	251 450	44	0
Francia	2.6	65	544	239 000	58	300
Reino Unido	2.4	63	243	174 000	62	225
Brasil	2.4	203	8,512	318 480	36	0
Italia	2	61	301	184 532	15	0
Rusia	2	138	17,075	956 000	53	8 500
India	1.9	1 189	3,287	1 155 000	37	80-100
*México	1.7	113	1,973	280 250	5	0

Fuentes: International Institute for Strategic Studies. *World Balance 2011-12*.Nueva York: Oxford University Press; The Economist, *Pocket World in Figures: 2013 Edition*. London: & Profile Books LTD, 2013; "Status of World Nuclear Force", en Federation of American Scientists, datos de la Internet en: http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html.
*México está actualmente clasificada como la décimo segunda economía a nivel mundial, según datos del 2012, véase Martin y Mateos (2012).

Como se mencionó en la introducción, ningún otro país latinoamericano ha seguido tan fielmente los principios realistas como Brasil, el cual aspira no solamente a ser reconocido como una potencia regional, sino mundial. El coloso del sur repite el comportamiento de las grandes potencias de antaño. Resguarda celosamente su autonomía, forja alianzas con otros países similares del sur, intenta influir en los organismos internacionales más importantes (Organización Mundial del Comercio y la ONU), e incluso busca modernizar su aparato militar, al grado de que fabrica submarinos de propulsión nuclear.[16] Para los analistas realistas, la emergencia de los llamados *BRIC* (Brasil, Rusia, India y China) apunta al desarrollo de un mundo menos unipolar y más multipolar. ¿Pero es este sistema multipolar emergente más estable que la *pax americana*? El Realismo ofrece meramente predicciones imprecisas. Por un lado, Estados Unidos sigue siendo (y lo seguirá por varias décadas más) la potencia militar eminente: el total del presupuesto militar de Washington es superior a la suma de todos los presupuestos militares del mundo (véase tabla 1). Frente al poderío militar estadounidense, se antoja difícil un posible juego de disuasión con China o cualquier otro país. Por otro lado, es perfectamente posible visualizar un mundo en donde diversos países perciban a China, y no a Estados Unidos, como la amenaza emergente que debe ser contenida. Otros países se resistirán naturalmente al surgimiento de nuevas potencias (equilibrio de poder).

16. Véase, por ejemplo, Sotomayor 2013.

El Realismo puede igualmente echar luz sobre los equilibrios de poder regional. Por ejemplo, en América Latina se destaca la presencia de dos posibles potencias económicas: Brasil (séptima economía mundial) y México (decimosegunda). Ambos países tienen similitudes en cuanto a sus capacidades: extensión territorial, población, recursos naturales (incluido el petróleo) y economía.

Sin embargo, difieren profundamente en sus alianzas estratégicas y compiten por la influencia económica en la región. Desde una perspectiva realista, se trata de potencias regionales rivales. Brasil intenta consolidar su posición hegemónica en el Cono Sur y América del Sur a través de alianzas como el MERCOSUR y el UNASUR. En efecto, las economías aliadas con Brasil están relativamente cerradas, con barreras y tarifas al comercio que previenen la injerencia de otros países, como México. Por su lado, México hace lo propio, para tratar de generar su propia zona de influencia en Centroamérica y con países afines, como Chile, Colombia y Perú, con quienes ha formado ya la Alianza del Pacífico, que desafía las ambiciones brasileñas. Ambas potencias latinoamericanas tienen profundos diferendos comerciales, pues compiten por producción y exportación de petróleo, automóviles, minerales, electrónica y productos agrícolas. Al ser economías no complementarias, compiten y se equilibran.

La estrategia brasileña ha consistido en balancear no sólo la economía mexicana, sino la estadounidense, por medio de alianzas comerciales y estratégicas con China. Por su parte, México se ha subido al carro estadounidense, formando una alianza comercial estratégica con el coloso del norte (a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte).[17] En foros internacionales, como la ONU, las dos potencias latinoamericanas están encontradas. Brasil permanece aferrado a la idea de que debe estar representado en el Consejo de Seguridad de manera permanente, al lado de las cinco potencias nucleares. México se ha encargado de negarle ese derecho formando coaliciones con otros estados, incluidos Estados Unidos, Pakistán, Italia y Argentina.[18]

No obstante, para el Realismo estos esfuerzos son meramente balanceos blandos o suaves. A pesar de los logros alcanzados por Brasil y México en el contexto internacional, los realistas siguen concibiendo a estos dos países como potencias débiles y dependientes, pues carecen de los recursos militares necesarios para alterar la polaridad. Más aún, al subirse al carro de otras potencias (Brasil con China y México con Estados Unidos), se han expuesto innecesariamente a las vulnerabilidades de una conmoción externa. Los efectos de una crisis económica en Asia o Norteamérica serían devastadores para las ambiciones de ambos países latinoamericanos. Además, la cercanía geográfica de México con su vecino del norte limita cualquier posibilidad de ejercer una política antagónica con el hegemón próximo. De hecho, uno de los autores mexicanos más afines al Realismo, Mario Ojeda, en su texto clásico *Alcances y límites de la política exterior* planteó que "Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que resulte fundamental para México, aunque para Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo sea para el país."[19] Para Ojeda, la búsqueda de la autonomía política y económica de México es relativa y no absoluta, pues el país está, en efecto, limitado por su realidad geopolítica y la escasez de capacidades materiales (especialmente militares) que enfrenta. En concreto, Ojeda

17. Hakim 2002.

18. Sotomayor 2009.

19. Ojeda 1976, 92.

aplica los supuestos básicos del Realismo (poder, influencia, alineamiento y racionalidad) al reconocer los límites del poderío mexicano.

Un planteamiento similar es el que postula el argentino Carlos Escudé en su tesis sobre Realismo Periférico. Para Escudé, hay una incipiente e imperfecta jerarquía entre estados, en la que se distribuyen los que comandan (los poderosos), los que obedecen y los que carecen de capacidades para mandar, pero se niegan a obedecer. Escudé considera que la periferia en la que se encuentran la gran mayoría de los países latinoamericanos hace sumamente costoso cualquier intento de balanceo contra los más fuertes (quienes pueden mandar); es decir, se puede "no obedecer" (o balancear) pero sólo a costa de los intereses económicos que persiguen la mayoría de los países débiles. El costo económico del balanceo es mucho mayor que el beneficio político que acarrea la desobediencia (racionalidad por encima de todo). Frente a esa realidad, Escudé sugiere que países como Argentina deben subirse al carro de las potencias y obedecer.[20] Este autor, como Ojeda, reconoce los límites tanto materiales como estructurales que América Latina tiene aún en términos de política internacional. Sin abundantes recursos de poder económico, tecnológico ni, sobre todo, militar, se antoja difícil vislumbrar a Brasil, Argentina o México entre las principales potencias globales, aunque su capacidad para influir económicamente se haya expandido en fechas recientes.

El Realismo puede no sólo explicar fenómenos contemporáneos, sino hechos acontecidos en el pasado. Por ejemplo, la carrera armamentista entre la Unión Soviética y Estados Unidos durante la Guerra Fría puede ser entendida como parte de la dinámica del dilema de seguridad.

Sin una autoridad central que regulara o permitiera a las potencias señalizar sus intenciones (anarquía), los soviéticos y los estadounidenses se enfrascaron en una espiral armamentista que sólo pudo ser detenida por el propio derrumbe de la Unión Soviética.[21] Irónicamente, tanto Argentina como Brasil experimentaron una rivalidad nuclear similar a nivel subregional. Ambos países sudamericanos compitieron por la supremacía nuclear y practicaron un balanceo militar durante gran parte del siglo XX. Si bien no lograron hacerse de la bomba nuclear (aunque Brasil realizó un programa de ensayos clandestino),[22] la competencia entre hegemones regionales generó un incipiente dilema de seguridad en Sudamérica, especialmente durante el periodo de 1950 a 1979, cuando ambos países ponderaron hipótesis y doctrinas de guerra mutua.

Finalmente, el Realismo ofrece un marco de referencia para entender equilibrios de poder latinoamericano, como los que se dieron en Sudamérica durante la mayor parte de los siglos XIX y XX. Tal como ocurrió en Europa, la dinámica interestatal sudamericana fue particularmente belicosa y conflictiva entre 1830 y 1880. Durante este periodo se dieron tres guerras regionales que reconfiguraron el mapa político de la región: la primera Guerra del Pacífico (la guerra de la confederación peruana-boliviana de 1836-1839); la Guerra de la Triple Alianza o guerra paraguaya (1865-1870), y la segunda Guerra del Pacífico (1879-1883). Todas fueron libradas por control territorial y se originaron en las antiguas disputas coloniales. Sus efectos fueron devastadores; la guerra de la Triple Alianza causó la muerte de alrededor de 400 000 personas en Argentina, Brasil, Uruguay y, principalmente, Paraguay. Este último país perdió dos terceras partes de su población y su territorio se redujo considerablemente. De ahí salieron

20. Escudé 1998. Si bien Escudé posee elementos afines al Realismo, su perspectiva "periférica" tiene semejanzas notables con la teoría de la dependencia y otros enfoques neomarxistas analizados en este volumen.

21.Para un análisis más detallado sobre la carrera armamentista, véase Jervis 1990. Para un debate entre neorrealistas y liberales sobre los beneficios y riesgos de la disuasión nuclear, véase Sagan y Waltz 1997.

22.Véase Redick 1972, Barletta 1997 y Sotomayor 2013.

las dos potencias sudamericanas que compitieron por la influencia sudamericana: Argentina y Brasil. De las guerras pacíficas resultaron dos vencidos (Perú y Bolivia, el cual perdió su acceso al mar) y surgieron nuevas potencias navales y marítimas (Chile, que con la anexión de Antofagasta adquirió más de 300 kilómetros de costa). Estas guerras otorgaron ganancias territoriales para ciertos países e impusieron nuevos retos de seguridad para otros. Argentina se vio desafiada por la acumulación de poder chileno. De tal forma, los conflictos y la geopolítica configuraron un equilibrio de poder entre los principales países de la región (Brasil, Argentina, Chile y Perú), con estados corcho o colchón que amortiguaron los roces entre potencias (Uruguay, Paraguay y Bolivia) y la injerencia de algunos estados periféricos (Ecuador, Venezuela, Colombia y Guyana). El equilibrio forjó un sistema complejo de antagonismos y alianzas militares.

Brasil y Chile tendieron a aliarse en contra de su rival común, Argentina. Por su parte, Perú y Bolivia se alinearon con Buenos Aires, empujados también por la amenaza común que representó Chile. Este sistema no se modificó sustancialmente hasta 1990, cuando el fin de la Guerra Fría y la eventual democratización de la región modificaron los incentivos y las hipótesis de guerra.[23] Como puede observarse, dinámicas propiamente realistas se dieron también entre países débiles y poderosos en América Latina.

Conclusiones

En resumen, el Realismo es especialmente idóneo para explicar ascensos y descensos de poder; equilibrios de poder y formación de alianzas militares, conflictos y competencia entre bloques comerciales, así como espirales, carreras armamentistas y guerras entre poderosos. Por el contrario, fenómenos tales como el cambio pacífico y la cooperación latinoamericana durante el periodo posdemocrático le plantean mayores dificultades a la explicación realista. Por ejemplo, para analizar la reconciliación nuclear argentino-brasileña de 1979 se requieren, sin duda, marcos teóricos alternativos (como el Liberalismo y el Constructivismo, analizados en los capítulos 3 y 4).[24]

23.Para un análisis detallado sobre la geopolítica sudamericana, véase Child 1985, Mares 2001 y Resende-Santos 2007.

24.Véase Sotomayor 2004.

3. Liberalismo

Federico Merke

En las décadas de 1960 y 1970, la relación de Argentina con Chile y Brasil estuvo caracterizada por encuentros y desencuentros en un contexto de relativa desconfianza, rivalidad e incertidumbre. En 1978, Argentina y Chile, ambos regidos por gobiernos militares, estuvieron muy cerca de iniciar un conflicto bélico, el cual pudo ser evitado gracias a la rápida intervención del papa Juan Pablo II. Argentina y Brasil nunca estuvieron tan cerca de una guerra, pero sí compitieron por espacios de influencia en América del Sur y formularon hipótesis de conflictos de baja intensidad en la Cuenca del Plata. Ambos países, también, se vieron envueltos en un dilema nuclear, pues cada uno por su lado buscaba dominar el ciclo completo del combustible nuclear.

A comienzos de la década de 1980, con Brasil, y de 1990, con Chile, la rivalidad geopolítica dio lugar a la cooperación. El regreso de la democracia a Argentina y Brasil sentó las bases para el diálogo y la cooperación política y económica. El resultado fue la creación de un programa nuclear de cooperación bilateral y un régimen multilateral de integración comercial que incluyó a Paraguay y Uruguay, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Unos años más tarde, el regreso de la democracia a Chile facilitó el diálogo con la Argentina. En pocos años, ambos gobiernos resolvieron casi 20 conflictos territoriales. Chile ingresó al MERCOSUR, en calidad de asociado, y junto con Argentina emprendió un proyecto de cooperación entre fuerzas armadas cuyo resultado es hoy Cruz del Sur, una fuerza binacional preparada para entrar en acción en el marco de las operaciones de paz llevadas a cabo por Naciones Unidas. En un lapso de 10 años, los tres países consolidaron sus regímenes democráticos, abrieron sus economías al vecino como nunca lo habían hecho, multiplicaron su comercio por cuatro y tejieron una red de compromisos de largo plazo que sentaron las bases para una cooperación institucionalizada.

La historia de la transformación del Cono Sur es un excelente punto de partida para introducir la tradición liberal en las Relaciones Internacionales (RI). No porque el enfoque liberal sea el único válido para contar esta historia, sino porque la democracia, la cooperación institucionalizada y la interdependencia económica han estado en el centro de la reflexión liberal desde el inicio de la modernidad y continúan siendo conceptos centrales para comprender las probabilidades de cambio internacional.

El Liberalismo es mucho más que una teoría de RI. Es, ante todo, una tradición intelectual de especulación sobre el progreso humano fundado en la libertad individual como principio central. El Liberalismo defiende los derechos civiles y políticos, la propiedad privada y la

igualdad de oportunidades ante la ley, porque considera que la libertad es la base del progreso humano. Sus principios se establecieron durante buena parte del siglo XVIII como reacción al absolutismo europeo y fueron la base del profundo cambio político, económico y social que experimentó Occidente durante el siglo XIX.[1]

El punto de partida del Liberalismo es el individuo y sus libertades. Los liberales creen en el poder transformador de la libertad cuando es ejercida respetando las libertades ajenas, los derechos de propiedad y los contratos pactados libremente. Creen en la democracia como el régimen político que mejor puede hacer valer las preferencias de los individuos y al mismo tiempo garantizar el respeto a las minorías. Sostienen que las economías abiertas al mundo son más prósperas, que la prosperidad lleva a la paz entre estados y que las instituciones internacionales son el mejor mecanismo para resolver problemas de acción colectiva en un mundo sin un gobierno central.

En este capítulo se presentan los elementos centrales de la tradición liberal en la disciplina de las RI. El texto está organizado en cuatro secciones en las que se examina un problema fundamental de la tradición liberal:

1. El impacto de la interdependencia.
2. La cooperación mediante instituciones.
3. La formación de las preferencias.
4. Los efectos de la democracia en la política internacional.

La interdependencia como condición internacional

¿Qué sucede si dejamos de describir el sistema internacional como anárquico y en su lugar decimos que es interdependiente?

Para los liberales, suceden muchas cosas, simplemente porque estamos frente a un proceso, la *interdependencia*, que puede incidir en la lógica de la anarquía. En pocas palabras, la interdependencia supone afectación mutua o efectos recíprocos.[2] Los liberales afirman que vivimos en un mundo de creciente interdependencia económica, social y ambiental. Lo que sucede en un estado repercute en otro. La interdependencia genera presiones para resolver los asuntos mundiales de manera colectiva. Los vínculos económicos y sociales alteran los incentivos estatales y, por tanto, sus acciones e interacciones.

En un mundo dominado por la lógica realista, observan Keohane y Nye, los estados son los actores más importantes, el interés nacional está bien definido, hay una agenda en la que se da la prioridad a los temas de "alta política" (seguridad nacional) por encima de los de "baja política" (economía o medio ambiente) y el poder militar es un instrumento útil para la consecución de objetivos políticos (véase los capítulos 11 y 19).[3] La interdependencia altera la matriz de un mundo basado en estados unitarios y racionales y favorece la aparición de

1.Filósofos como Thomas Hobbes, John Locke, Jeremy Bentham, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant y John Stuart Mill contribuyeron a formar un rico y complejo caudal de ideas acerca de la libertad, el contrato social y los límites del estado en la constitución de una república liberal.

2. Keohane y Nye 1988, 22.

3. *Ibíd.,* 40.

múltiples actores, como empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil o agencias internacionales, que se presentan a los gobiernos con sus propias *preferencias*, muchas veces contrapuestas. De este modo, la interdependencia dificulta identificar con claridad un interés nacional porque sus intérpretes son múltiples. Dificulta, también, calcular en forma realista quién gana y pierde poder, porque se pierde y se gana simultáneamente en distintos tableros (económico, comercial, ambiental, etcétera).

La interdependencia, por último, eleva los costos del conflicto armado porque hay mucho en juego en una relación de interdependencia como para darla por concluida a cambio de una guerra cuyos beneficios suelen ser difíciles de estimar. Puesto de otro modo, los liberales plantean una correlación positiva entre interdependencia y paz.

En síntesis, un mundo sujeto a la lógica de la interdependencia implica una mirada más sofisticada al poder, el estado y el orden internacional que en un mundo sujeto a la lógica realista de la autoayuda y el equilibrio de poder. ¿Qué condición es más importante? No hay una respuesta sencilla porque se trata, como advierten Keohane y Nye, de dos tipos ideales: uno basado en el poder, el otro en la interdependencia. La condición anárquica de la política internacional convive con la condición globalizada de la economía internacional y el sistema internacional es demasiado complejo para reducirlo a una sola dinámica. Es más interesante preguntarse en qué condiciones los supuestos liberales dan lugar a explicaciones más completas que las de los realistas. Es bastante claro, por ejemplo, que la Unión Europea constituye una región muy interdependiente y por tanto ni Francia ni Alemania practican un juego realista de autoayuda como lo hicieron hasta la Segunda Guerra Mundial (SGM).

Europa toda es un claro ejemplo de una región que evolucionó de una dinámica conflictiva fundada en el balance de poder a una dinámica de coordinación entre unidades interdependientes que eliminó la guerra entre ellas del libreto de conductas externas.

Europa, sin embargo, es más una excepción que contrasta con otras regiones de manera notable. Así, América Latina muestra rasgos diferenciados por su evolución histórica, en particular la condición periférica y la forma en que se construyó el estado en la región. Su trayectoria exhibe poca interconexión entre estados. El comercio, la inversión, los flujos migratorios y la socialización de ideas se organizaron más en contacto con Europa, Estados Unidos y, más recientemente, China, que en el contacto entre los estados de la región. Por muchos años, la escasa interdependencia entre vecinos de la región hizo que buena parte de la agenda diplomática se concentrara en cuestiones territoriales, intercambios diplomáticos formales y aspectos jurídicos y consulares. No se trató de una agenda densa en temas, agencias y procesos transnacionales. Esto llevó al propio Robert Keohane a preguntarse si tiene sentido hablar de América Latina como región:

> No estoy de acuerdo con la afirmación de que América Latina conforma un subsistema regional dentro del sistema global. La evidencia empírica no apoya semejante hipótesis. Ciertamente, existen características históricas y tal vez socioculturales que comparte la mayor parte de la región, pero se ha señalado anteriormente que si nos dispusiéramos a trazar las vías de comunicación, las rutas aéreas y las relaciones comerciales a lo largo del globo [planeta], sin poner etiquetas nacionales o regionales, no seríamos capaces de reconocer una entidad geográfica coherente a la que llamásemos América Latina. México parecería ser íntegramente norteamericano. De hecho, juzgando sólo las conexiones aéreas,

> toda la región parecería unida a Norteamérica. Carece, por consiguiente, de mucho sentido hablar de América Latina como región política o económica.[4]

Keohane parte de un diagnóstico correcto, la escasa interdependencia regional, pero arriba a una conclusión que resulta problemática, esto es, la inexistencia de América Latina como región. En un mundo en donde los flujos comerciales continúan mostrando una dinámica de centro y periferia, las regiones no pueden ser una función de la interdependencia. Una región se constituye por su geografía, su historia y su cultura; la interdependencia económica no es necesariamente un proceso endógeno de una región. Más aún, América Latina ofrece una rica historia de iniciativas de creación de interdependencia plasmadas en distintos proyectos de integración regional, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina, entre otros (véase el capítulo 14).

Dado que la interdependencia económica ha sido relativamente baja y que los proyectos de integración tuvieron, con algunas excepciones, un limitado impacto como generadores de interdependencia, ¿es posible pensar en la paz de la región como resultado de sus niveles de interdependencia? Difícilmente. Es cierto que América Latina es en gran medida una "zona de paz", esto es, una región que ha pasado por pocas guerras interestatales (véase también el capítulo 12). Ahora bien, los análisis que explican esta paz rara vez se han concentrado en los grados de interdependencia para explicarla.[5] Por el contrario, podríamos invertir el sentido positivo de la relación y afirmar que en América Latina la baja interdependencia ha sido motivo de paz. Terminados los procesos de construcción del estado en América Latina, los presidentes gobernaron en gran medida dándose las espaldas y mirando de un modo más pronunciado hacia los centros más desarrollados del planeta. No habiendo mucho por qué pelear, tampoco hubo luchas de la intensidad que hubo en Europa. Esto lleva a decir a Miguel Ángel Centeno que la paz en América Latina es sobre todo la expresión última de la dependencia y no, agregamos, de la interdependencia.[6]

El papel de las instituciones internacionales

Con todo, la tradición liberal no se agota en identificar los efectos causales de la interdependencia. Estos efectos fueron postulados para plantear los límites de las explicaciones basadas en el Realismo Clásico. Con la reformulación del Realismo Clásico en la forma de Realismo Estructural, el Liberalismo buscó responder a la nueva propuesta realista (véase el capítulo 2).[7] Ambas iniciativas dieron lugar a un extenso y sofisticado debate que ubicó al estado como un actor sujeto a dinámicas sistémicas, sea la distribución de poder, planteada por el Realismo Estructural, sea la *distribución de información,* postulada por lo que se dio en llamar *Neoliberalismo Institucional* o *Institucionalismo*.[8]

4. Keohane 2004, 287-288.

5. Las explicaciones tienen que ver, entre otras cosas, con la debilidad estatal (Centeno 2002), con la fortaleza estatal (Miller 2007), con la hegemonía de Estados Unidos (Mearsheimer 2001) o con la presencia de normas que redujeron los conflictos interestatales (Kacowicz 2005), pero no con la presencia de factores causales como los identificados por los liberales.

6. Centeno 2002, 25.

7. Véase Keohane 1993.

8. Baldwin 1993.

El Institucionalismo ofrece una explicación de la política internacional basada en los incentivos que poseen los estados para crear instituciones. Una vez creadas, el Institucionalismo identifica los mecanismos a través de los cuales las instituciones influyen en el comportamiento de los estados.[9] Las instituciones internacionales son "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas".[10] Cuando dos o más estados tienen poca interacción, probablemente se contenten con mecanismos de consulta *ad-hoc* diseñados para canalizar situaciones de crisis. Si su interacción es mayor, los encuentros periódicos, al estilo de las "cumbres", serán un complemento ideal para discutir problemas comunes a la región. Pero cuando hay metas compartidas que demandan una atención constante, los estados buscan cooperar con mecanismos institucionales más permanentes, para lo cual establecen organizaciones internacionales de algún tipo.

Los estados crean instituciones porque les ofrecen beneficios que no podrían alcanzar sin ellas. Las instituciones son tecnologías útiles para reunir las preferencias entre los estados. Sin instituciones con reglas fijas, la agregación de preferencias lleva a equilibrios múltiples e inestables. Las instituciones internacionales funcionan como un contrato entre partes dispuestas a invertir en una cooperación de largo plazo. Buscan estructurar las interacciones haciéndolas más estables y mutuamente beneficiosas. La intención última es establecer expectativas duraderas acerca del comportamiento que se puede esperar de la otra parte. En este sentido, las instituciones son preferencias congeladas, reflejan los acuerdos establecidos al inicio del proceso, pero su supervivencia depende de la flexibilidad que tienen para responder a los cambios de poder y de preferencias entre sus socios. En síntesis, las instituciones internacionales facilitan el cumplimiento de lo acordado al establecer estándares de conducta, verificar su cumplimiento, reducir los costos de decisiones conjuntas y resolver disputas.

¿En qué condiciones es más probable que surjan instituciones entre estados? Esta pregunta supone que los esfuerzos para producir un *bien público regional* (sea la paz entre estados, el libre comercio, el desarrollo de infraestructura de integración) conducen a *problemas de acción colectiva.* Los problemas de acción colectiva consisten en que todos los participantes quieren disfrutar del bien público pero nadie quiere afrontar los costos que implica su disfrute. Por ejemplo, muchos estados de América Latina desean la integración comercial, pero pocos están dispuestos a tomar decisiones internas que generen ganadores y perdedores. Así, en América Central, muchos estados tienen el interés puesto en terminar con el problema de la delincuencia organizada, pero esperan que sea el vecino quien implante las medidas más drásticas. En América del Sur la integración física está en el interés de todos los estados, pero cada uno aguarda que el vecino haga la inversión necesaria.

9. La lista de textos que exploran el origen y efecto de las instituciones internacionales es extensa y compleja. Véase, entre otros, Keohane 1993; Keohane y Martin 1995; Martin y Simmons 1998; Holsti 2004; Frieden *et al.* 2010.

10. Keohane 1993, 16-17. Las instituciones, como los estados, exhiben distintas características. El nivel de expectativas y entendimientos compartidos (o *nivel de comunidad*, como lo llama Keohane) puede variar significativamente. No es lo mismo las Naciones Unidas que la Corte Penal Internacional. Las reglas (o el nivel de especificidad) pueden estar muy desarrolladas, como en la Organización Mundial del Comercio, o por el contrario apenas ordenan los mecanismos de interacción, como en la UNASUR o la CELAC. Por último, las instituciones pueden gozar de autonomía, esto es, pueden alterar las reglas de juego sin esperar a que los estados lo hagan, como en el caso de la Unión Europea, o bien están más sujetas a las decisiones acordadas por los estados, como en el caso del MERCOSUR.

En la literatura especializada se señalan dos caminos para superar estos dilemas de acción colectiva: la oferta y la demanda. La oferta de instituciones está asociada a la existencia de un estado cuyo poder relativo es lo suficientemente superior como para proveer un bien público regional y, por tanto, mitigar los problemas de acción colectiva. En América Latina, la oferta de instituciones ha sido escasa y, cuando no, limitada. Aunque hay estados con un poder superior a sus vecinos (México en América Central y Brasil en América del Sur), sus problemas internos han sido de tal magnitud que les han quitado recursos materiales para ofrecer bienes regionales.

La demanda de instituciones, en cambio, está asociada a la necesidad de superar *fallas de mercado*, esto es, situaciones en las que los resultados de la interacción, en ausencia de coordinación, no son los mejores. Para este enfoque, la existencia de instituciones presupone intereses comunes o complementarios entre los estados. Ahora bien, estos intereses comunes son necesarios pero no suficientes. Si los estados consideran que los costos de hacer arreglos *ad-hoc* son menores que los costos de crear un régimen, los estados podrán tener intereses comunes pero no tendrán los incentivos para alterar el *statu quo* y preferirán continuar con arreglos casuales en lugar de crear instituciones.

Los costos de arreglos *ad-hoc* se incrementan cuando la interacción entre estados se hace más profunda y variada. El aumento de la interdependencia y de la densidad temática aumenta la incertidumbre en cuanto a la responsabilidad de las acciones de los otros estados. Aumenta también la incertidumbre debida a las imperfecciones de la información. A mayor interacción y mayor densidad, la información es cada vez más valiosa pero también cuesta más conseguirla en ausencia de un régimen. Asimismo, a mayor interacción los costos de transacción se incrementan, porque para cada jugada es necesario discutir la fórmula que se utilizará para cooperar o regatear y organizar la partida. Puesto de un modo estilizado, pocos jugadores con expectativas de interacción futura, densidad temática e información abundante tienen más oportunidades de cooperar que muchos jugadores con pocas expectativas de interacción duradera, con pocos temas que los vinculan y con información escasa.

Las instituciones internacionales de América Latina reflejan bastante de esta lógica. Aunque la disposición a la cooperación ha sido notable (véase la rica trayectoria que va desde el Congreso de Panamá de 1826 hasta la creación de la CELAC en 2010), su expresión práctica ha tenido más que ver con la *concertación* que con la *integración* o la *delegación*. Puesto en el lenguaje institucionalista, los estados de la región han tenido más incentivos para cooperar en la resolución de conflictos que para coordinar políticas a partir de instituciones regionales. Es decir, las instituciones de la región han sido más eficaces para evitar "males públicos" (una guerra, un golpe de estado, etc.) que para ofrecer bienes públicos.

Volvamos a la teoría institucionalista. Una vez creada, la institución mitiga algunos problemas, como la escasa información o los costos de transacción, pero causa otros, como la incertidumbre acerca de si el otro estado mantendrá sus compromisos.[11] Un estado que perciba ganancias inmediatas como resultado de no cumplir sus compromisos tendrá pocos incentivos para colaborar dentro del régimen. Si además recibe mínimos castigos, aumentan los incentivos para defeccionar. Más aún, si su horizonte temporal es limitado, el estado no hará cálculos a la luz de los posibles escenarios en un futuro más lejano. Tener un horizonte temporal

11. Keohane 1993, 78.

limitado significa que el estado ha descontado el valor del futuro a una tasa alta y, por tanto, no está dispuesto a realizar acuerdos intertemporales. Por el contrario, cuanto más valor tiene el futuro, más sensato resulta para los estados dejar de lado beneficios inmediatos a cambio de ganancias en el largo plazo.

Este problema, el de la inter-temporalidad, es central para comprender la poca capacidad para establecer compromisos internacionales en América Latina. Durante muchos años, los países de la región se caracterizaron por tener regímenes políticos sumamente inestables. Los golpes de estado, las guerras civiles, las revueltas internas y los levantamientos militares fueron moneda corriente durante buena parte del siglo XX. La inestabilidad política tuvo efectos negativos que hicieron que los gobiernos descontaran el futuro a tasas altas. Si a esto le sumamos el diseño de instituciones con poca capacidad de sanción, el resultado fue el establecimiento de instituciones precarias, con escasa influencia en las decisiones de los estados.

Otro problema que suele aparecer, además del incumplimiento de los compromisos, es la autonomía que tendrá una institución para coordinar asuntos. ¿Cuánto poder están dispuestos a delegar los estados en las instituciones que crean? ¿Prefieren mantener todo el control o buscan ceder el manejo de algunos temas a la institución? La *delegación* es una entrega condicional de autoridad de un *principal* a un *agente*, por la cual éste recibe el poder del principal para actuar en su nombre.[12] En el ámbito internacional, la delegación tiene lugar, por ejemplo, cuando un conjunto de principales (los estados) acuerdan una política común y delegan su implementación a una organización internacional (el agente).

Los incentivos de los estados para delegar dependen de los beneficios potenciales que perciban. En particular, la demanda de conocimiento experto puede ser un incentivo para delegar tareas en un agente especializado. Más aún, cuando los estados enfrentan problemas para llegar a un equilibrio de sus preferencias, pueden delegar autoridad en un agente para que establezca agendas que tiendan al equilibrio. También los estados pueden delegar autoridad a agentes de arbitraje que resuelvan disputas entre ellos. En otros casos, los estados pueden delegar autoridad a una agencia para aumentar la credibilidad de sus compromisos con ciertas políticas. Finalmente, los estados pueden delegar autoridad para sesgar o congelar políticas y gozar de los beneficios incluso cuando las circunstancias no sean favorables.[13]

Quienes estudian procesos de delegación a nivel internacional observan dos patrones de comportamiento. Primero, que la heterogeneidad de las preferencias disminuye la probabilidad de delegación y que, una vez que la delegación tuvo lugar, la heterogeneidad bloquea la revisión de una relación de delegación.[14] Segundo, que los estados más poderosos apoyarán la delegación a instituciones que reflejen su influencia global. Por el contrario, cuanto mayor sea la brecha entre las reglas institucionales y el poder de los estados, menor será la disposición de los estados a delegar funciones.

En América Latina, la delegación ha sido muy escasa, cuando no nula. Habitualmente, los gobiernos percibieron que la delegación traería pocos beneficios y bastantes costos. La soberanía, la autonomía y la no intervención son valores sumamente arraigados que han ido en contra de la posibilidad de delegar poder en instituciones regionales. Las instituciones de derechos

12. Hawkins *et al.* 2006, 6.

13. Hawkins 2006, 13-20.

14. Nielson y Tierny 2003.

humanos (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) quizá sean la excepción a la regla, que bien puede ser explicada desde la lógica institucionalista (véase el capítulo 20). El temor a los regímenes autoritarios y a las violaciones de derechos humanos hizo que los estados buscaran congelar sus preferencias en instituciones regionales para elevar los costos de potenciales violaciones futuras.[15*]

En síntesis, la *cooperación institucionalizada* no existe porque en el mundo domina la armonía y la solidaridad entre estados. Los estados cooperan porque está en su interés hacerlo. Las instituciones que diseñan los estados reflejan sus preferencias. Las instituciones no son poderosas en el sentido en que los estados lo son. No tienen ejércitos y algunas apenas manejan recursos propios. Las instituciones son poderosas en el sentido de que son de utilidad, y lo son cuando logran que los estados hagan cosas que en ausencia de instituciones probablemente no harían. Así, la distribución de poder importa, pero la distribución de información entre estados también, porque es la clave para desentrañar el dilema de la acción colectiva.

La democracia y la formación doméstica de las preferencias

¿Qué sucede si vinculamos la condición global de interdependencia con la condición institucionalizada de la política internacional? Como vimos anteriormente, la interdependencia otorga a otros actores nacionales, sean partidos, empresas o sindicatos, mayor influencia en la formación de la política exterior. Así, para comprender las estrategias internacionales diseñadas por los estados, una versión del Liberalismo examina la formación interna de las preferencias nacionales.[16]

El enfoque liberal nacional afirma que la relación entre el estado y la sociedad es un factor central que configura la acción externa de los estados. Mientras que el Realismo Estructural considera la distribución de capacidades y el Institucionalismo analiza la distribución de la información, el enfoque liberal doméstico sostiene que las preferencias son analíticamente previas a las capacidades y la información y, por tanto, ayudan a definir las condiciones en las cuales se sostienen los supuestos institucionalistas y realistas.[17]

La perspectiva liberal doméstica, desarrollada por Andrew Moravcsik, podría resumirse en tres argumentos centrales. Primero, que la acción estatal se encuentra determinada principalmente por sus preferencias. Segundo, que la determinación de preferencias es el resultado de una articulación entre el estado y la sociedad. Tercero, que esta articulación entre estado y sociedad se desarrolla de tres formas: articulación de valores, articulación de intereses y articulación de representaciones políticas.

El punto de partida de este enfoque, como se puede apreciar, no son los estados y sus intereses, sino los individuos y sus preferencias en contextos de interdependencia. Una *preferencia* es un resultado deseado por un actor luego de considerar las alternativas de manera completa

15. Al día de hoy, la mayoría de los estados del hemisferio han aceptado que sus ciudadanos encuentran en la Comisión o en la Corte una instancia de protección de derechos humanos que pueden decidir en contra de los estados. El impacto de estas instituciones en los estados miembros ha sido notable, incluyendo visitas y denuncias en tiempos de dictadura; derogación de leyes de desacato; aprobación de leyes de acceso a la información; reformas de la justicia militar y entrega de tierras a colectivos indígenas, entre otras.

16. Véase, entre otros, Allison 1971; Gourevitch 1986; Frieden 1999; Bueno de Mesquita 2000.

17. Moravcsik 1997, 516.

y transitiva. Hablar de preferencias implica definir los resultados que un actor espera obtener y ordenarlos en función de cuáles son los más deseados y cuáles los menos. Todo sistema político posee mecanismos para agregar las preferencias de los individuos y grupos colectivos, sean estos partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil o sindicatos. La diversidad de preferencias y canales de agregación será mayor cuanto más competitivo (democrático) sea el sistema. Por el contrario, cuanto más autoritario sea, los espacios de agregación serán cada vez más reducidos.

Una vez que se identifica quiénes son los actores internos más importantes y cuáles son sus preferencias, el enfoque liberal doméstico considera de qué modo estas preferencias convergen en los niveles más altos de decisión. El resultado, entonces, es que no hay, como creen los realistas, un estado racional y unitario que conoce objetivamente su interés nacional a partir de su posición relativa en el sistema internacional. Lo que hay es un estado que representa algún conjunto de la sociedad (en sistemas competitivos serán las coaliciones ganadoras, en sistemas autoritarios, la élite en el poder), sobre la base de cuyos intereses define las preferencias estatales y la acción internacional. Así, por ejemplo, las preferencias de Brasil en política exterior son el resultado de la agregación de preferencias internas sostenidas por la cancillería brasileña (conocida como *Itamaraty*), los grupos económicos dominantes, la élite política cercana al gobierno y los militares. Es muy probable que las preferencias de estos grupos converjan en torno al desarrollo y la autonomía, pero también es probable que estos grupos consideren distintas estrategias para alcanzar estos objetivos y será tarea del ejecutivo lograr un equilibrio que satisfaga a todos los actores.

Si las preferencias estatales dependen de las preferencias internas, el Liberalismo predice que las preferencias en política exterior pueden alterarse cuando se modifican dichas preferencias internas, esto es, cuando las identidades sociales y los intereses materiales se agregan de un modo distinto y dan cabida a una nueva coalición con preferencias distintas.

En América Latina, por ejemplo, los procesos de apertura comercial e integración que avanzaron durante la década de 1990 se dieron en parte por el ascenso al poder de coaliciones aperturistas en muchos países de la región, como Carlos Menem en la Argentina, Hugo Bánzer Suárez en Bolivia, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Salinas de Gortari en México y Alberto Fujimori en Perú, entre otros.[18]

El estancamiento del MERCOSUR y la CAN, por el contrario, sumado a la creación de un nuevo bloque de características más políticas que comerciales, la UNASUR, estaría estrechamente vinculado con la presencia de coaliciones nacionalistas, estatistas, de orientación más proteccionista que aperturista.

Más allá de este modelo general, una teoría particular basada en factores nacionales es la que plantea una relación estrecha entre democracia y paz interestatal. La *teoría de la paz democrática* sostiene que las democracias no van a la guerra unas con otras. La evidencia empírica es sorprendente, pues se comprueba que hay una zona liberal de paz que abarca Europa (y dentro de ella también), Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Se trata de una zona en donde el uso de la fuerza para resolver conflictos entre sus miembros es una opción muy poco probable.

18. Véase, entre otros, la distinción entre coaliciones internacionalistas y aperturistas, por un lado, y coaliciones nacionalistas, por el otro, hecha por Etel Solingen 1998.

El argumento de la paz democrática es anterior al surgimiento del campo de las RI y se remonta a las ideas de Immanuel Kant expresadas en la *Paz perpetua*, un ensayo escrito en 1795. En este ensayo, Kant estableció las condiciones necesarias para establecer una paz duradera entre estados: república, federación de estados y derecho cosmopolita. Una interpretación moderna de estos tres artículos hablaría de democracia, instituciones e interdependencia, las tres líneas de investigación más desarrolladas hoy por la tradición liberal en RI. De ahí que sea frecuente hacer referencia al "trípode" kantiano de interdependencia, instituciones y democracia como la base conceptual del Liberalismo a la hora de hacer inferencias causales.

Ahora bien, la existencia de la paz entre democracias no es evidencia de que las democracias sean pacíficas *per se*. Michael Doyle dio cuenta de "dos importantes regularidades en la política mundial: la tendencia simultánea de los estados liberales de inclinarse a la paz en sus relaciones mutuas y a la guerra en sus relaciones con estados no liberales".[19] De hecho, la evidencia empírica señala que dos democracias son pacíficas entre sí, dos sistemas autoritarios son menos pacíficos y que pares mixtos son los menos pacíficos.[20] Dicho de otro modo, la guerra es menos probable cuando aquellos que pagan el precio deciden si pelearán, mientras que las diferencias ideológicas alimentan los conflictos entre autocracias y democracias.[21] La evidencia empírica parece ser tan sólida que llevó a la idea de que la proposición de la paz democrática es lo más cerca que tenemos a una ley empírica en relaciones internacionales.[22]

A pesar de lo sugestiva que es la evidencia, las críticas abundan. En particular, se cuestiona la definición de *democracia* (democracias liberales), porque excluye varias guerras entre democracias, con el argumento de que no se trató de las democracias correctas. En América Latina, algunos conflictos bélicos, aunque de baja intensidad, se dieron entre dos democracias, como entre Ecuador y Perú. Hay quienes postulan que la expansión de las democracias no surgió hasta después de la SGM, periodo en el cual también comenzó a darse una declinación general de la guerra entre estados. En otros trabajos se examina el rol del desarrollo capitalista y se afirma que su presencia es más persuasiva que la presencia de la democracia a la hora de explicar la paz. Para los realistas, se trata de una correlación en busca de una explicación, ciertamente una no liberal, porque el carácter nacional de los estados no altera la lógica de la anarquía.

En América Latina, la teoría de la paz democrática no tiene muchos seguidores. La región es vista como una anomalía de la teoría, porque como se señala en el capítulo 12 la variable dependiente (la paz) ha estado presente mucho antes de que la democracia se afianzara entre fines de la década de 1980 y comienzos de la siguiente. Desde una perspectiva liberal, a juzgar por la característica interna de los estados de América Latina, deberíamos haber esperado más guerras de las que tuvimos. Los estados de la región se caracterizaron por su poca interdependencia, poca democracia, regímenes inestables y con escaso control civil de las fuerzas armadas.[23] Esto no quita, sin embargo, que la consolidación de las democracias haya sido pensada por estados y organizaciones regionales como una condición central para garantizar la paz y la estabilidad en la región.

19. Doyle 1995, 180.

20. Oneal 2012, 166.

21. Michael Doyle postula que un gobierno democrático pondera su relación con otro gobierno democrático sobre la base de que ambos suscriben el mismo método de resolución pacífica de disputas.

22. Levy 1988, 662.

23. Véase Kacowicz 1996; Holsti 1996; Martin 2006.

Conclusiones

El Liberalismo presenta un modelo analítico cuyo punto de partida es la agregación de preferencias dentro de sistemas competitivos (democracias) en contextos de interdependencia (globalización). Las instituciones internacionales agregan preferencias a nivel internacional y el diseño que adoptan refleja las preferencias de los estados. Puesto de otro modo, el Liberalismo opera en los distintos niveles de análisis (individual, estado y sistema internacional) y sostiene que el carácter de un régimen político, la naturaleza de las relaciones económicas y la participación en organizaciones internacionales afectan el comportamiento externo de los estados de manera significativa. Así, los liberales son más optimistas que los realistas porque los caminos que proponen para la paz y la cooperación pueden ser más fáciles de transitar que las alternativas realistas. Es más probable que un estado se vuelva democrático o remueva sus barreras comerciales a que su estatus de poder relativo se altere de manera sustancial.

Estudiar a América Latina desde la mirada liberal es al mismo tiempo un desafío y una oportunidad. Es un desafío porque a primera vista los puntos de partida del razonamiento liberal no parecen sostenerse con firmeza a la hora de examinar la región. Es una oportunidad porque el relativo aumento de la interconexión, la consolidación de la democracia y la panoplia de instituciones regionales ofrecen material de sobra para explorar de qué modo las preferencias internas, los lazos de interdependencia y los arreglos institucionales influyen en la conducta externa de los estados. En América Latina, de este modo, hay mucho más de lo que indican los realistas, pero menos de lo esperado por los liberales. La respuesta empírica a este diagnóstico no debería ser arrojar por la borda el conocimiento producido para otros contextos, sino pensar en qué condiciones los supuestos liberales ofrecen explicaciones congruentes sobre la región.

4. Constructivismo

Arturo Santa Cruz

A principios de este siglo, el excanciller brasileño Celso Lafer escribió que la idea de América Latina había quedado atrás. En su opinión, México era parte ya de América del Norte. La expulsión simbólica de México del subcontinente a inicios del siglo XXI parecía ser en resarcimiento por el ostracismo que sufrió Brasil dos siglos atrás. Cuando en 1824 Simón Bolívar convocó al Congreso de Panamá, tenía en mente exclusivamente a "la América antiguamente española". Aunque finalmente el libertador invitó al congreso al coloso del sur, sus representantes no asistieron a lo que de cualquier manera resultó ser un evento más bien fútil.[1] Como el mismo Bolívar diría luego del acto que simbólicamente vino a representar la génesis de los esfuerzos integracionistas de los países de la región: "El Congreso de Panamá sólo será una sombra." Efectivamente, el malogrado ímpetu solidario inicial seguiría a los países al sur del Río Bravo como una sombra.

Desde la fallida continuación del evento fundador en la Asamblea de Tacubaya de 1828 hasta la reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, en la que tanto Brasil como México fueron actores centrales, por cierto), los países del subcontinente parecen no haber cejado en su afán integrador. América Latina devino el *álter ego*, la "Patria Grande" de los estados de la región. En palabras del presidente cubano Raúl Castro, al recibir la presidencia *pro tempore* del nuevo organismo: "No es la CELAC una asociación de meras reuniones ni coincidencias pragmáticas, sino una visión común de la Patria Grande latinoamericana y caribeña que sólo se debe a sus pueblos."[2] Pero existe una visión alternativa, planteada en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial por el historiador Arthur Whitaker: "Políticamente hablando, no hay tal cosa como Latinoamérica; lo que existe son sólo 20 estados independientes y bastante abigarrados al sur del Río Bravo, a los cuales hemos dotado de unidad especiosa al llamarlos 'América Latina'."[3]

¿Qué tan real es esa "Patria Grande", América Latina? La idea misma de *América Latina*, de su existencia y presuntas consecuencias, es una excelente plataforma desde la cual ilustrar someramente la utilidad del enfoque constructivista en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI), a lo cual me aboco en estas páginas.

1. Cabe notar que Estados Unidos también fue invitado al congreso, pero aunque su respuesta fue positiva, sus representantes tampoco asistieron. Al discutir su eventual participación, los estadounidenses estaban conscientes de que los convocantes "forman una sola familia en lo que a idioma, religión, leyes, vicisitudes históricas y alianza política actual concierne" (Dickins y Allen 1858, 901).

2. Yaima Puig Meneses y Leticia Martínez Hernández, "CELAC: visión común de la Patria Grande", *Juventud Rebelde* (edición digital), 29 de enero de 2013.

3. Whitaker 1945, 503.

Este capítulo está dividido en cinco secciones: la primera trata sobre los inicios del Constructivismo en la disciplina y sus postulados centrales; en la segunda se introducen los planteamientos ontológicos y epistemológicos del enfoque a partir de la construcción de América Latina (los términos se explican más adelante); en la tercera sección se aborda la cuestión de las estructuras normativas en el Constructivismo. La identidad y los intereses como temas recurrentes en el estudio de la política mundial son el tema de la cuarta sección. Finalmente, en la quinta, a manera de conclusiones, vuelvo al tema de la permanente y continua construcción de América Latina. Espero que al término de este ejercicio quede de manifiesto la utilidad del enfoque aquí expuesto para el análisis (y la práctica) de las relaciones internacionales y la política global.

El Constructivismo en las RI: Surgimiento y postulados centrales

El Constructivismo en nuestra disciplina es un planteamiento estructural. Pero el estructuralismo del Constructivismo no es del mismo tipo que el que utilizan tanto el Neorrealismo como el Neoliberalismo, los cuales, basados en la teoría económica neoclásica, postulan que la estructura surge espontáneamente de la interacción de los actores (véase los capítulos 2 y 3). El planteamiento estructural constructivista abreva de la Sociología y en él los agentes y las estructuras se constituyen recíprocamente: no se pueden explicar los unos sin los otros.[4] Entre los enunciados centrales del Constructivismo están el mantener que las estructuras clave del sistema internacional son sociales y que las identidades y los intereses de los actores (fundamentalmente estados, pues éstos son todavía los actores más relevantes del sistema internacional) son construidos en buena medida por dichas estructuras. Parte fundamental del programa de investigación constructivista es indagar acerca de la formación de las preferencias estatales a través del análisis del proceso de interacción, en el cual las identidades se constituyen en parte. Así, al subrayar tanto el carácter social como el normativo de la política internacional, el Constructivismo sostiene que no sólo el mundo influye sobre los actores, sino que éstos, mediante sus prácticas, pueden transformarlo, es decir, "construir" uno diferente o, parafraseando el famoso aforismo, hacer que la anarquía sea lo que los estados quieran.[5]

A diferencia del Realismo o el Liberalismo, la llegada del Constructivismo a la disciplina es reciente –data aproximadamente de la década de 1980–. Un par de factores hicieron posible su aparición en ese momento. Por una parte, el inesperado y pacífico fin de la Guerra Fría: menos de un lustro después de que el líder reformista Mijaíl Gorbachov llegó al poder a la Unión Soviética (1985), cayó el Muro de Berlín, ese símbolo de la bipolaridad en la política internacional, y con él, el bloque socialista. La Guerra Fría terminó sin el dramatismo ni la confrontación militar que tantos analistas de las RI habían anticipado. En opinión de los proponentes del enfoque constructivista entonces en gestación, esta falencia de los enfoques dominantes de la disciplina la dejaba mal parada: representaba "la vergüenza de los cambios".[6]

4. Waltz 1979; Wendt 1987; Keohane 1993; Giddens 1984. En este sentido se le podría llamar, siguiendo a Giddens, *estructuracionista*, pero es más común calificar el Constructivismo simplemente como *estructural*.

5. Esto no quiere decir que los constructivistas sean ingenuos y crean que toda alternativa será mejor a lo existente. Su posición respecto al cambio es agnóstica, y en todo caso, concurre con lo dicho por el poeta español Antonio Machado: "no hay nada que sea absolutamente impeorable". La frase original, "la anarquía es lo que los estados hacen de ella", es de Alexander Wendt 1992, 391-425.

6. Kratochwil 1993.

Sin embargo, y éste es el segundo factor que hizo posible su aparición, la postura crítica de los proponentes del Constructivismo no se limitaba a la incapacidad de los enfoques convencionales (Realismo y Liberalismo, particularmente en sus respectivas versiones "neo") para "predecir" el cambio de época que se había llevado a cabo con el fin de la Guerra Fría, sino que tenía raíces más profundas. La postura constructivista tenía que ver con el mundo de las ideas. En particular, con la creciente influencia de ciertos autores, algunos de viejo cuño, tanto de la teoría social en general, como de la disciplina en particular. Entre los primeros destaca el rescate de pensadores como Emile Durkheim, Jürgen Habermas, Karl Marx, Max Weber y Ludwig Wittgenstein. Entre la lista de autores propiamente internacionalistas sobresalen Hedley Bull, Karl Deutsch, Ernst Haas, John Herz y Hans Morgenthau.[7] En este sentido, la tradición analítica asociada al Constructivismo en las RI antecede por mucho al fin de la Guerra Fría. Así pues, aunque a fines de la década de 1980 se reconocía al Constructivismo como un programa de investigación emergente en la disciplina (se le llegó a denominar *reflexivista*, por el énfasis que el naciente enfoque ponía en la reflexión humana), se ubicó muy por detrás de las tradiciones realista y liberal. Una década más tarde, se le consideraba ya un serio contendiente de ambas.[8]

Cabe notar, sin embargo, que el Constructivismo no es una teoría sustantiva de RI. Se trata más bien –como es el caso del Realismo Clásico– de una inclinación filosófica o marco analítico amplio para analizar la política mundial.[9] No obstante lo extenso de su carácter, el enfoque constructivista ha producido importantes contribuciones empíricas en temas tan diversos y relevantes para las RI como la anarquía, la soberanía, la seguridad nacional (véase el capítulo 11), cambios en y entre los sistemas internacionales, regímenes internacionales, intervención militar y derechos humanos.[10] Como es de suponer, un enfoque con fundamentos e intereses tan diversos no puede ser monolítico. Aunque lo que se conoce como *Constructivismo Moderado* o *Moderno* se ha convertido en la corriente hegemónica de este enfoque, hay otras que también son importantes, como el Constructivismo Posestructural. En este capítulo no trato la segunda corriente mencionada, de la cual se ocupa Rosalba Icaza en el capítulo 7 que versa sobre algunos enfoques radicales.[11] Aquí me limito a exponer someramente el Constructivismo en su versión moderada.

El Constructivismo Moderado parte de ciertos postulados que van más allá de los aspectos propiamente teóricos o sustantivos del enfoque en RI. Estos planteamientos tienen que ver con la idea misma del quehacer científico, en particular de las ciencias sociales; con la "materia prima" que utilizan los analistas, y con la manera en que ha de procederse en el estudio de los fenómenos sociales. Así pues, antes de referirme a algunos planteamientos específicos del Constructivismo sobre la temática de la disciplina, presento un esbozo de los postulados recién mencionados.

---

7. Véase Ashley 1981 y Ashley 1984.

8. Keohane 1988 y Katzenstein y Keohane 1998.

9. Gilpin 1998, 289-290; Ruggie 1998.

10. Véase sobre cada tema: Alexander Wendt 1992, Wendt 1999, Ruggie 1998, Kratochwil 1985, Katzenstein 1996, Kratochwil y Hall 1993, Kratochwil y Ruggie 1986, Finnemore 2003, Risse-Kappen, Ropp y Sikkink 1999, respectivamente.

11. Por lo demás, es necesario tomar la división del Constructivismo en dos (o más) campos con un grano de sal: al final de cuentas, las diferencias son más bien de énfasis o de lenguaje que sustantivas; *cf.* Klotz y Lynch 2007, 13, 70.

Ontología y epistemología: La construcción de América Latina

El Constructivismo parte de una idea de la ciencia basada en lo que se conoce como *Realismo Científico* o *Filosófico.* De acuerdo con esta escuela de pensamiento, los objetos sociales no son reducibles ni equiparables directamente a los objetos naturales, por lo que no pueden ser estudiados de la misma manera. Esto es, no es lo mismo estudiar el surgimiento de una nueva bacteria que el de un nuevo imperio. Sin embargo, la diferencia entre los objetos naturales y sociales no significa que el estudio científico de los últimos no sea posible, sino sólo que el proceso mediante el cual se lleva a cabo la investigación es diferente.[12]

Puesto que el conocimiento de los objetos naturales no es social en sí mismo (pues aunque requiere la utilización de herramientas sociales tales como el lenguaje, el objeto de estudio no es en sí mismo producido por ellas), y en este sentido se puede hablar de una relación entre sujeto y objeto en el proceso científico, el conocimiento de la realidad humana sí es social, por lo que se da una relación entre objeto y objeto. Consideremos el caso de la soberanía –atributo característico de las unidades integrantes del moderno sistema mundial–. Su surgimiento y evolución han dependido de lo que los actores sociales, tanto estadistas como ciudadanos ordinarios, han considerado apropiado en diferentes momentos. Por ejemplo, hasta la primera mitad de la década de 1990, México rechazaba férreamente la presencia de observadores internacionales en sus procesos electorales, por considerarla contraria a su soberanía; hoy en día, el país no sólo los invita a sus elecciones, sino que también envía observadores a otras latitudes.[13]

En sintonía con el carácter *intersubjetivo*, es decir, social, tanto del acontecer humano como de su estudio, la causalidad en el Realismo Científico se entiende en términos de mecanismos que vinculan relaciones regulares de fenómenos sociales, no de premisa y conclusión ni de causa y efecto, como en la versión positivista prevaleciente de la ciencia.[14] Para el Realismo Científico no se trata, pues, de predecir u obtener generalizaciones con carácter de ley.[15]

Con el entendimiento recién descrito de la empresa que se va a acometer, ¿cuál es, entonces, la materia prima con la que trabaja el Constructivismo? De los objetos cuya existencia se da por supuesta o, por ponerlo de otra manera, de lo que se asume que está hecho el mundo y por tanto de los objetos que estudiaremos (es decir, de los referentes concretos de un discurso explicativo) da cuenta la *ontología*.[16] Ahora bien, la ontología de la ciencia social no implica, de acuerdo con el Realismo Científico, que los referentes en cuestión tengan una esencia inmutable o perenne; por el contrario, los poderes causales en el ámbito social son siempre contingentes, es decir, pueden suceder o no suceder. Como explicaba el sociólogo alemán Max Weber a comienzos del siglo XX: "Queremos entender, por una parte, las relaciones y el significado cultural de eventos individuales en sus manifestaciones contemporáneas, y por la otra, las causas por las que son históricamente así y no de otra manera."[17] Todavía más, puesto que la producción social de la realidad y del conocimiento que postula el Constructivismo implica

12. Bhaskar 1979; Sayer 1984; Shapiro y Wendt 1992; Wight 2006.
13. Santa Cruz 2011.
14. Keat y Urry 1975, 30.
15. Shapiro y Wendt 1992, 212. De manera similar, Max Weber sostenía que las leyes generales son importantes en las ciencias naturales, pero no en las sociales. Véase Weber 1977.
16. Véase Dessler 1989, 445.
17. Citado en Ruggie 1998, 859.

actores "reflexivos" y no simples autómatas que responden siempre de igual manera a una sola lógica, la práctica social no puede postularse deductivamente de antemano –de ahí el fuerte sesgo inductivo del Constructivismo, el cual privilegia la elaboración de narrativas históricas en contextos específicos y de planteamientos analíticos de medio alcance (en contraste con teorías totalizadoras).[18]

Regresemos al caso de la concepción de América Latina. Su origen obedece a una serie de hechos históricos en forma tal, que a falta de alguno difícilmente hubiera llegado a ser como hoy la conocemos. Para empezar, es un componente de América, "el Nuevo Mundo". Pero América, como bien puntualizaba hace ya más de medio siglo el historiador Edmundo O'Gorman, no fue "descubierta" sino "inventada". Es decir, además del aspecto meramente geográfico (un "nuevo" continente), América fue inventada como una entidad con potencial para realizar los anhelos del pensamiento occidental.[19] Así, como señala O'Gorman, América apareció como tal sólo "a partir del momento en que se le concedió esa significación", en primera instancia en el "viejo" mundo, pero también en el "nuevo".[20] Esta concepción fue hecha suya por una serie de influyentes políticos e intelectuales del continente de fines del siglo XVIII y principios del XIX, quienes se sentían simplemente parte de "América", sin calificativos. Por ejemplo, el periódico independentista de Miguel Hidalgo (mexicano) se llamaba *El Despertador Americano* o las memorias de Vicente Rocafuerte (ecuatoriano que, significativamente, fungió como representante de México en varios países antes de convertirse en presidente de su país) llevan por título *Un americano libre.*

Pero más allá de esa identidad continental había una grieta cultural entre dos tipos de sociedades. Al nuevo mundo había sido trasplantada una frontera del viejo, legado de las guerras político-religiosas de la Europa del siglo XVII y de las cosmovisiones peninsular e inglesa. En el contexto del hemisferio occidental esto significó, entre otras cosas, el dominio del protestantismo al norte del Río Bravo y del catolicismo al sur.[21] Como notaba el (ateo) presidente uruguayo José Mujica, el catolicismo es una "de las dos grandes instituciones comunes que tenemos" en América Latina; la otra institución, según el mandatario, es el castellano, "porque el portugués, si hablas despacio, se entiende".[22] Así pues, el surgimiento mismo de la idea de América Latina al mediar el siglo XIX tiene mucho que ver con la dicotomía, la otra mitad, a que hace referencia: la América sajona.[23]

Pero la historia es más complicada, pues como ya dije en la introducción, Brasil no era parte de la América española a la que el concepto de *América Latina* hacía referencia desde su surgimiento en Colombia y Chile hasta su popularización por parte de autores y políticos franceses, en el contexto de la invasión de su país a México en la década de 1860.[24] Sin embargo, y quizás en parte por las razones esgrimidas por el presidente Mujica, Brasil terminó siendo asimilado a la idea de América Latina.

El somero recuento anterior es un ejemplo de creación ontológica, es decir, de los ref-

18. Dessler y Owen 2005; Adler 1997; Klotz y Lynch 2007, 20.
19. O'Gorman 2003 [1958].
20. *Ibíd.*, 49.
21. Sullivan 2005, 5.
22. Moreno 2013.
23. Quijada 1998, 612.
24. *Loc. cit.*

erentes del discurso al que aludí anteriormente; en este caso, la construcción simbólica de América Latina. Desde luego, esto no quiere decir que *América Latina* sea pura palabrería, como las contribuciones que la región ha hecho al derecho internacional y a la política mundial lo demuestran, o como lo pone de manifiesto también la constante búsqueda de la integración latinoamericana y la identidad compartida de los habitantes de la región.[25] Las estructuras sociales de este tipo son tomadas en serio por el Constructivismo y el mero hecho de hablar de la existencia de América Latina como un componente del sistema internacional es un enunciado ontológico. Esto es así, porque para el Realismo Científico las teorías tienen poder explicativo siempre que demuestren que los fenómenos sociales son producto de una ontología básica que, aun cuando no sea observable en sí misma (¿de qué color, forma o tamaño es la identidad latinoamericana?), tiene efectos observables.[26] A los habitantes de la región, por lo demás, la estructura social *América Latina* se les presenta como dado, como algo objetivamente existente.[27] Por eso, para reiterar, las élites latinoamericanas no cesan en sus afanes –así sean en ocasiones meramente retóricos– de lograr un mayor acercamiento entre los países de la región.

Ahora hemos de dilucidar la manera en que, según el Constructivismo, ha de procederse a partir de la "materia prima" (la ontología) con que se cuenta. Estamos ya en el terreno de la *epistemología*, la teoría del conocimiento que indica cómo llegar a saber lo que queremos. Si bien una posición epistemológica provee criterios metodológicos, es más amplia que la metodología misma (la cual trata simplemente de los métodos que se aplican para obtener y procesar las evidencias con que trabajamos). Para el Constructivismo Moderado, el objetivo es "entender partes, tales como los estados, a partir de totalidades, tales como sistemas internacionales o ideas reinantes".[28] Éste sería el postulado epistemológico básico del Constructivismo; a partir de allí, el abanico de posibilidades metodológicas es bastante amplio. Puede recurrirse al método comparativo, al análisis de contenido o a regresiones estadísticas, por poner tres ejemplos. Así, cuando las instituciones sociales no están en disputa, y por tanto su estabilidad no hace necesario un grado de interpretación mayor por parte de los actores, una metodología positivista (orientada a buscar relaciones causales) bien puede proveer una explicación convincente. El Constructivismo no está, pues, peleado con los métodos convencionales.

Pero parte importante del "valor agregado" del enfoque constructivista se encuentra en el análisis de situaciones más complejas, de periodos de cambio (cuya explicación es problemática para las teorías realista y liberal, por partir la primera de una ontología materialista –el poder como poderío militar– y de una asocial –el actor como átomo– la otra). En este sentido, se podría decir que hay una especie de "afinidad electiva" entre un método cualitativo en particular y el Constructivismo Moderado: la hermenéutica, es decir, la *interpretación*. Ya Weber notaba que las ciencias sociales perseguían el entendimiento interpretativo de la acción social.[29] La posición no idiosincrásica (es decir, que no intenta tener acceso a la conciencia privada de los actores) planteada por el sociólogo alemán postula que no es la empatía, sino el círculo

25. Según cálculos de Francisco Rojas, los presidentes latinoamericanos se reúnen un promedio de siete veces al año en el marco de cumbres regionales (Rojas 2010, 29). Respecto a la identidad regional, un ejemplo: en 2008, 55% de los mexicanos dijeron sentirse latinoamericanos y sólo 7% pensaban que eran norteamericanos (CIDE 2008, 9).

26. Véase Dessler 1989, 446; Adler 1987, 14-15.

27. Véase Bhaskar 1983, 81-95.

28. Fearon y Wendt 2002, 65.

29. Véase Weber 1984 [1922].

hermenéutico (es decir, la explicación de una situación dada demostrando que las acciones del actor y el significado de las mismas para él son compatibles con el entorno normativo) la metodología más apropiada para la teoría social.[30]

Como señalé, en el estudio de los hechos sociales la supuesta relación entre sujeto y objeto no se sostiene; pero aun en los casos en que objetos materiales tienen un papel importante en el problema que se investiga, debe tenerse en cuenta que su uso y funcionamiento dependen del significado que se les asigne. Los factores materiales importan, pero la manera en que lo hacen depende, en gran medida, de las ideas.[31] Como lo puso Weber, "No las ideas, sino los intereses materiales e ideales gobiernan directamente la conducta del hombre. Sin embargo, muy frecuentemente las cosmovisiones que han sido creadas por las ideas, como los guardagujas, han determinado los rieles sobre los cuales la acción ha sido empujada por la dinámica de los intereses."[32] Por ejemplo, del mero destacamento de efectivos militares en determinado país no es posible inferir si se trata de una fuerza amiga o de una hostil; la diferencia entre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida radica en buena medida en las limitaciones que la percepción pública de la presencia de militares estadounidenses en los dos países impuso a los gobiernos.

Las relaciones internacionales y la política global no son, pues, objetivas como, por ejemplo, un océano, pero tampoco son mera subjetividad, como sería el caso de los sueños: son intersubjetivas, pues se basan en el carácter social del conocimiento compartido.[33] De esta manera, el significado que se les da a las acciones humanas no es meramente descriptivo sino *constitutivo*, pues el proceso mismo de interpretación las constituye como referentes sociales, como puede ser el caso de un país "amigo" o "enemigo".[34]Este proceso requiere interpretación, tanto de los actores, a través de una especie de "Constructivismo de sentido común", como de los analistas.[35] Por parte de estos últimos, la interpretación debe trascender, como dije anteriormente, el análisis empático, psicologista o subjetivo, pues de lo que se trata es de "leer" adecuadamente las reglas o normas sociales, "objetos" de estudio eminentemente holísticos (es decir, que son más que la simple suma de sus partes) e inmateriales, que estructuran la acción que se quiere elucidar.[36] De lo que se trata es de captar la intersubjetividad. Pasemos a considerar el papel de las normas en la acción social.

Estructuras normativas

El estudio de las normas ha sido uno de los temas centrales del Constructivismo en las RI. Las normas son expectativas colectivas acerca del comportamiento adecuado al contexto en cuestión, por lo que no se trata necesariamente de normas moralmente "correctas" o "buenas" ni de normas "objetivas", en el sentido de que no admitan interpretación (así, la inferioridad de la "raza" negra era una norma fundamental en la que se sustentaba la venta de esclavos).[37]

30. Neufeld 1993, 47.
31. Fearon y Wendt 2002, 58.
32. Weber 1946, 64.
33. Véase Wendt 1992.
34. Véase Sayer 1984, 32.
35. "Constructivismo de sentido común" es el título de Pettnam 2000; Ricoeur 1977.
36. Véase Kratochwil 1988.
37. Véase Jepperson, Wendt y Katzenstein 1988, 54.

Las normas son guías para la conducta o la acción, generalmente respetadas por los miembros de la sociedad.[38] Sin embargo, las normas no son causa inmediata, sino pautas; más aún, no son directamente observables, por lo que tienen que ser inferidas de la práctica. Esto no quiere decir que una norma sea directamente deducible de determinada acción. Como notaba George Homans, las normas "no son el comportamiento en sí mismo, sino lo que la gente cree que éste debería ser".[39] El hecho de que todos los grupos humanos sientan la necesidad de establecer reglas sociales a fin de regularizar sus actividades da una idea de por qué es importante estudiar las normas. La *intersubjetividad* descansa en la estabilidad que las normas proveen, de ahí que sea posible conferirles carácter causal (en el sentido constitutivo referido arriba y explicado con más detalle a continuación).

Generalmente se distinguen dos tipos de normas: las constitutivas y las regulativas. Las primeras constituyen a los actores sociales, en la medida en que los definen como participantes en una actividad social dada. Así, por ejemplo, la normatividad internacional, a través de la institución de la soberanía, constituye a los estados, pues prescribe qué características han de satisfacer para ser reconocidos como tales (en este caso, como estados soberanos), lo que significa que establece quiénes son los participantes legítimos del sistema.[40] En el contexto latinoamericano, los pueblos que habitaban la región antes de la llegada de los europeos (independientemente del estatus que tengan dentro de sus respectivos países) carecen de reconocimiento como actores soberanos a nivel internacional y, por tanto, no se comportan como tales (si bien son reconocidos ahora como actores de la política global, como se aprecia en el hecho de que 1993 fuera declarado Año de las Poblaciones Indígenas del Mundo por la Organización de las Naciones Unidas). Así, las normas constitutivas "fabrican" al individuo mismo.[41] Es decir, las normas contribuyen a moldear la identidad de los actores y, por consiguiente, la cualidad de agentes con potencial de efectuar cambios en su entorno.

En contraste, las normas regulativas simplemente prescriben (ordenan) o proscriben (prohíben) el comportamiento en circunstancias dadas, sin que esto quiera decir, por supuesto, que los actores las siguen ciegamente y en todo momento (estamos hablando de teoría social, no de cibernética). Al poner de manifiesto lo que se considera válido en cierto momento, las normas también proveen la función de identificar épocas, enfatizando así la historicidad misma, es decir, la ontología cambiante de la acción social. Por ejemplo, en el hemisferio occidental, durante la primera mitad del siglo XIX la importación de esclavos era legal no sólo en Estados Unidos, sino también en Brasil y Cuba; la práctica no estaba completamente proscrita en el ámbito internacional.[42]

Esa especificidad normativa nos permite ubicar un momento histórico. Como decía el filósofo español José Ortega y Gasset, "el hombre no tiene naturaleza, sino que tiene historia".[43]¿Y qué es la historia sino una sucesión de estructuras normativas?

Pero las normas no actúan en una sola dirección. La práctica de los actores puede alterar

38. Véase Ullmann 1977, 12.
39. Véase Cancian 1975, 6; Homans citado en *ibíd.,* 7.
40. Véase al respecto Kratochwil 1993.
41. Foucault 1979, 194.
42. Kaufmann y Pape 1999.
43. Ortega y Gasset 1942, 63.

las normas (las más de las veces de manera paulatina, pero en ocasiones de manera súbita) y, con ello, la estructura misma del sistema. Ejemplo de esto serían las doctrinas de Calvo y Drago, desarrolladas por juristas argentinos en la última década del siglo XIX y la primera del XX, que ponen de relieve las normas de igualdad estatal e inviolabilidad de la soberanía, es decir, especifican el principio de no intervención, el cual pasó a formar parte de la práctica y el derecho internacional.

La doctrina Monroe, en cambio, a pesar de que originalmente fue acogida con beneplácito por los estadistas al sur del Río Bravo, luego fue vigorosamente rechazada por ellos y sus sucesores de tal manera que, cuando en el Tratado de Versalles (1919) se incluyó como un "entendimiento regional", al momento de adherirse al tratado México anexó una reserva por medio de la cual desconocía dicha doctrina. Es claro pues que las normas actúan en los dos sentidos: de la estructura hacia los agentes, y de éstos hacia aquélla. De eso se trata el famoso problema del agente y la estructura en las RI (véase también el capítulo 1).[44]

Aún más, las normas trascienden los tradicionales (y muy influyentes) "niveles de análisis" (individuo, estado, sistema internacional) de la disciplina aludidos en el primer capítulo.[45] Esto es, una norma no sólo puede ser exportada –como sería el caso de la proscripción de la esclavitud en Gran Bretaña– y por tanto tener efectos primero internos y luego sistémicos, sino que puede operar en varios "niveles" simultáneamente. Por ejemplo, la fractura ideológica entre liberales y conservadores en América Latina durante buena parte del siglo XIX tenía como referente las visiones contrapuestas ya aludidas (tanto del orden internacional como nacional) provenientes de España y Estados Unidos.[46]

Dichas normas "multinivel", a su vez, repercutieron en la identidad e intereses de los nacientes estados latinoamericanos. Veamos con más detalle el vínculo entre estos tres conceptos: *normas, identidad* e *intereses*.

Identidad e intereses

Puesto que la *identidad* (es decir, los rasgos propios del individuo o colectividad) existe siempre en un contexto social específico, tanto el proceso de su formación como su mantenimiento están determinados hasta cierto punto por la estructura normativa.[47] Así, en el ámbito del hemisferio occidental, un elemento destacado de dicha estructura fue el "republicanismo imperial" de Estados Unidos (relativo al modelo de civilización entonces vigente y al papel que tenía la excolonia inglesa), el cual fungiría tanto de modelo para los nuevos estados hispanoamericanos (Brasil adoptó el republicanismo hasta la década de 1890) como de acicate para la solidaridad entre ellos;[48] este elemento, pues, contribuyó a definir la identidad de los estados de la región. Ahora bien, una vez formada, la identidad es relativamente estable. Para volver al caso latinoamericano, sería muy difícil que algún estado de la región optara por abandonar el régimen republicano (signo de identidad panamericano desde el siglo XIX) para convertirse en una monarquía.

44. Wendt 1992; Dessler 1989. Cabe notar que dicho planteamiento es una aplicación a las RI de la ya mencionada teoría de la estructuración.

45. Waltz 1959; Singer 1961; Buzan 1995.

46. O'Gorman 1977, 4.

47. Véase Berger y Luckman 1966, 159.

48. Rojas 2009, 248.

Una vez establecida la identidad, así sea provisionalmente, permite a los actores tener representaciones propias sobre los demás. De esta manera, por ejemplo, los estados pueden distinguir a un aliado de un enemigo.[49] ¿Por qué la Venezuela chavista (incluido el gobierno de Maduro) no considera una amenaza a los miles de cubanos que desempeñan labores sociales en su territorio, como lo haría si fueran colombianos? Ahora bien, el hecho de que un actor adquiera cierta identidad en un momento dado no significa que ésta pase a formar parte de su "esencia". Como se desprende de la cita de Ortega y Gasset, los estados no tienen esencia, sólo historia. Si la rivalidad entre Argentina y Brasil hubiera sido consustancial (es decir, esencial o natural) a esos dos países, difícilmente hubiesen llegado a los acuerdos de cooperación en materia de seguridad nuclear como lo hicieron en las décadas de 1980 y 1990.

Todavía más: las identidades se construyen en múltiples contextos. Por ejemplo, la política interna de un estado crea ciertas características identitarias, las cuales son a la vez puestas en práctica en la escena internacional. Piénsese en Costa Rica y la manera en que desde la segunda mitad del siglo pasado ha cumplido el papel de "buen samaritano" en el ámbito internacional, o el papel ya sugerido de "hermano mayor" que Estados Unidos ha desempeñado en la región desde el siglo XIX.[50]

En otro sentido, un estado puede crear y desplegar cierta identidad en un ámbito –por ejemplo, en el económico puede aparecer como promotor del libre comercio– y una diferente en otro –por ejemplo, en el de la política internacional puede ser un celoso promotor de la soberanía estatal.

Vale la pena considerar de manera más detallada qué efectos tiene la identidad tanto sobre los actores como sobre el sistema internacional. En primer término, la identidad influye frecuentemente en la formación de los *intereses* de los agentes (es decir, de aquello hacia lo que los individuos o colectividades muestran una particular inclinación de ánimo). Como señalaba Aaron Wildavsky, "los intereses no existen sin sujetos que los tengan, y no existen sujetos sin culturas [es decir, estructuras normativas] que los generen".[51] Por eso es que el politólogo estadounidense concluía que sin un marco generador de actores con una identidad propia, los intereses simplemente no existirían. Así, la identidad funge como un puente entre la estructura y los intereses. En el planteamiento constructivista, los intereses están íntimamente relacionados con la identidad: deben corresponder a ella, pues de otra manera crearían disonancias existenciales (una especie de esquizofrenia) en el sujeto. Por ejemplo, sería el caso de una Costa Rica, país que no tiene ejército, si de repente propugnara en la Organización de Estados Americanos la abolición del Tratado de Tlatelolco que proscribe las armas nucleares en América Latina y el Caribe.

No existe, sin embargo, una división tajante entre identidad e intereses, ni es el caso que la primera siempre y necesariamente preceda a los segundos. Algunos intereses son, por así decirlo, inherentes a los actores, como el de la supervivencia o la autonomía.[52] Pero aunque algunos intereses antecedan a la interacción social (en nuestra disciplina, en el plano internacional) y el desarrollo pleno de la identidad, ciertamente tanto aquélla como ésta contribuyen a la cotidi-

49. Véase Kowert y Legro 1996.
50. Brysk 2005.
51. Wildavsky 1994, 150.
52. Jepperson, Katzenstein y Wendt 1996, 18; Copeland 2006, 5.

ana delimitación y defensa de los intereses. Todavía más, en ocasiones la identidad en sí misma puede considerarse un interés que hay que defender, como lo decía el propio Morgenthau cuando se refería a la "identidad cultural" como elemento constitutivo del interés nacional. En el contexto latinoamericano, el presidente mexicano Luis Echeverría hablaba de que en la relación con Estados Unidos su gobierno buscaba "preservar nuestra soberanía [e] incrementar nuestra personalidad cultural sobre cualquier otro logro de recompensa material".[53]

Así pues, el actor interpreta los constreñimientos estructurales que enfrenta en un momento histórico dado a la luz de su propia identidad, la cual, como anoté arriba, es estable. Sin embargo, la identidad no está esculpida en piedra. Ésta, como todo constructo, es relativamente plástica, maleable. Lo que la relativa estabilidad indica es que un cambio de identidad –como el que se dio en Nicaragua a fines de la década de 1970 con el triunfo de la Revolución Sandinista o en Cuba dos décadas antes, con la victoria del Movimiento 26 de Julio– afecta directamente los intereses de los actores. Todavía más (reiterando la bidireccionalidad –problema del agente y la estructura– de las normas), el cambio de identidad de un actor determinado en el sistema puede, a su vez, tener efectos importantes sobre el mismo. El golpe militar de 1973 en Chile tuvo repercusiones importantes sobre la consolidación de los regímenes autoritarios del Cono Sur y sobre la confrontación este-oeste que en el hemisferio comandaba Washington. No hay pues una vía causal unidireccional que corra de la estructura del sistema internacional hacia los agentes o actores, sino que los dos niveles se realimentan, y en esta realimentación la identidad de los actores importa.

El hecho de que la estructura normativa opere como un continuo entre el nivel nacional y el internacional tiene implicaciones importantes para el tratamiento de la política global. Como expliqué en la sección anterior, el estudio centrado en las normas puede trascender el contencioso punto en torno al nivel de análisis en el que se han centrado las RI.[54] Desde una perspectiva constructivista, el análisis bien puede iniciar en la esfera nacional y trasladarse a la internacional; la decisión al respecto se toma sobre bases empíricas, según los requerimientos del problema que se quiere elucidar, y no de manera deductiva. Así, ninguna esfera (interna, internacional) tiene el puesto de honor en la investigación; la manera en que la larga tradición democrática chilena interactuó con las presiones de actores internacionales para que el régimen pinochetista mejorara su proceder en el ámbito de los derechos humanos es ilustrativa al respecto.[55]

Y es precisamente gracias a la transgresión de los límites conceptuales tradicionales de las RI que el Constructivismo hace sus principales contribuciones. Por ejemplo, la investigación sobre los efectos que actores no estatales, tales como empresas transnacionales, redes de defensa transnacional, o elementos ideológicos como la religión o ciertas prohibiciones, tienen en el sistema internacional son difícilmente abordables desde un enfoque tradicional como el Realismo, pero no desde el Constructivismo, pues su énfasis en las normas y la *intersubjetividad* se acomoda fácilmente a estas temáticas. De hecho, ha sido en las áreas recién mencionadas en las que el Constructivismo ha realizado algunas de sus más novedosas aportaciones.[56]

53. Morgenthau 1952, 972; Tello 1975, 256.
54. Kratochwil 1982, 4.
55. Klotz y Lynch 1999, 88; Hawkins 1997.
56. Véanse, por ejemplo, Keck y Sikkink 1998; Philpott 2002; Tannenwald 1999.

Pero consideremos ahora dos ejemplos que van al *quid* de la disciplina: la *estructura del sistema internacional* y el *interés nacional.* Con respecto al primer caso, el Constructivismo trasciende tanto la visión materialista del Realismo, como la perspectiva asocial del Liberalismo, ambas explicadas en la segunda sección, al introducir una visión más sociológica de la política mundial. En ésta, como expliqué, las normas, en tanto que constructos que subyacen a la interpretación que los actores otorgan a los recursos materiales y que articulan la acción social mediante el marco interpretativo de la política, son una dimensión importante.[57] Una estructura internacional carente de normas, similar al estado de naturaleza que planteaba Thomas Hobbes (como la que pretenden describir el Neorrealismo y el Neoliberalismo) es un sinsentido desde la perspectiva constructivista.[58] Para el Constructivismo, el sistema internacional es inherentemente intersubjetivo.

Con relación al segundo punto, el interés nacional, el Constructivismo va más allá de los dos principales enfoques recién mencionados. Del Neorrealismo, no sólo porque éste considera los intereses nacionales desde un punto de vista exclusivamente material, lo cual está en consonancia con su conceptualización de la estructura recién apuntada, sino también porque los mete en una "caja negra" al tomarlos como dados y dejar de lado su proceso de formación. Y más allá del Neoliberalismo, debido a la concepción estrecha, es decir, instrumentalista (en el sentido de reducirse a la maximización de utilidad del actor asocial) que éste tiene de la racionalidad. En cambio, el énfasis en la *intersubjetividad* y la normatividad del Constructivismo permite indagar sobre el proceso de construcción de los intereses en el ámbito nacional desde una perspectiva más amplia de la racionalidad –una que reconoce, por ejemplo, que los actores no nada más persiguen intereses sino también propósitos y, por tanto, frecuentemente actúan de acuerdo con la lógica de lo apropiado– y además inquirir sobre la manera en que el carácter del sistema internacional (por ejemplo, su legitimidad) pudiera afectar la manera en que los estados conciben sus intereses nacionales.[59]

Así, al embarcarse en la búsqueda y defensa de sus intereses nacionales (luego de haberlos definido a la luz de las restricciones tanto materiales como normativas, internas y externas), los estados actúan de manera congruente con su identidad. Sin embargo, ésta no define cómo es que los actores han de intentar obtener sus intereses, según expliqué arriba.[60] La identidad sirve simplemente como un parámetro o condición de fondo sobre la que se lleva a cabo la práctica de los estados en el sistema internacional. Cabe notar que no hay nada en este planteamiento que impida a los actores comportarse en ocasiones de acuerdo con los postulados de la racionalidad instrumental. El Constructivismo simplemente la ubica como parte de un entendimiento más amplio de la racionalidad.[61] Pero en la mayoría de los casos la situación es más compleja y diferentes tipos de lógica se mezclan en la práctica cotidiana de los actores del sistema. Es en este proceso de construcción tanto de identidad como de intereses de los actores relevantes que el sistema internacional y la política global siguen su marcha y se transforman.

---

57. Ashley 1983.

58. Como por cierto lo era también para algunas versiones del Realismo Clásico y del Liberalismo; véase Morgenthau 1946, Herz 1981 y Keohane 1990.

59. March y Olsen 1998; Wildavsky 1994, 150; Hurd 1999, 381.

60. Legro 2009, 40.

61. Hurd 2008, 310.

A manera de conclusión: La continua construcción de América Latina

Este proceso es evidente en el caso de América Latina. Ha sido precisamente la miríada de prácticas –tanto de actores estatales como no estatales– lo que ha constituido a la región y sus partes. A casi dos siglos del Congreso de Panamá, ciertamente sigue existiendo, si bien de manera disímbola, un sentido de identidad entre los habitantes y estados del subcontinente. Como ha notado Mario Vargas Llosa, sentirse latinoamericano "significa estar consciente de que las fronteras territoriales que dividen nuestras naciones son artificiales, impuestas de manera arbitraria durante los años de la colonia".[62] Y sin embargo, como señala el intelectual peruano, los impulsos nacionalistas, sobre todo en los ámbitos económico y político, se han impuesto sobre el ánimo integrador latinoamericano. Cabe preguntarse sobre los límites que los intereses nacionales imponen a una identidad supraestatal como es la latinoamericana. No que los estados de la región carezcan de intereses comunes; éstos sin duda existen, pero en áreas más bien acotadas, como la no proliferación de armas nucleares en la región o la resolución pacífica de las controversias. Así, parece que el concierto de estados latinoamericanos se ha dedicado, más que a construir bienes públicos que los beneficien, a evitar males públicos que los perjudiquen, como señala Federico Merke en el capítulo 3 sobre Liberalismo. No es un logro menor: la paz interestatal en el subcontinente ha sido una contribución notable al bienestar de la humanidad; pero ciertamente queda lejos de la realización del sueño integrador.

Probablemente la idea de América Latina haya quedado atrás, como decía el excanciller Lafer –al menos en una de sus versiones–. Las dinámicas político-económicas de América del Sur y América del Norte –donde se ubica México– son muy diferentes. A esto habría que agregar la multiplicidad de organismos regionales, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), todos con pautas propias (véase el capítulo 14). Sin embargo, la sombra del proyecto bolivariano, de la Patria Grande, parece que seguirá a la región en su conjunto: los llamamientos a la unidad latinoamericana son todavía populares al interior de los estados.

La cultura compartida en América Latina seguramente continuará fomentando el ímpetu regionalista, así los intereses nacionales de los estados del subcontinente inhiban su realización. De esta manera, la sombra integracionista probablemente permanecerá como compañía y testimonio de la tensión entre estos dos componentes del acontecer latinoamericano, y sin duda la perspectiva constructivista seguirá siendo de utilidad para dar cuenta de esas vicisitudes.

62. Vargas Llosa 2008.

5. El estudio de la Economía Política Internacional

Diana Tussie

A inicios de 2013 se anunció un tratado de libre cambio entre Estados Unidos y la Unión Europea. Con premura México declaró su interés en ser parte de la negociación.[1] Que dos gigantes, en términos de mercado, población y control sobre las reglas globales, logren la firma y puesta en vigor de un tratado comercial nos acerca obligadamente al campo de la Economía Política Internacional (EPI) y nos plantea dos tipos de preguntas en sendos niveles de análisis.

En el plano nacional podemos estudiar su incidencia en temas de interés; por ejemplo, cómo afectará los flujos de inversión o de migraciones. Por otro lado, a nivel sistémico podemos analizar los embriones de una nueva arquitectura internacional. En cualquiera de los niveles, por sobre todas las cosas corresponde analizar quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores del arreglo que se perfila. Esto nos lleva entonces a preguntar quiénes son los actores, por ejemplo, qué sectores económicos, qué empresas o qué agencias de los respectivos gobiernos.

Partiendo del ejemplo anterior quiero ofrecer las herramientas con el fin de adentrarnos en el estudio de la EPI y comprender el desarrollo del campo. Para ello, abundaremos en dos tipos de cuestiones: ¿Cómo se conforma el campo de la EPI? ¿Cuáles son sus temas y debates?

En pocas palabras, la EPI como campo analítico estudia la interacción entre la economía y la política en el ámbito internacional y sus raíces a nivel nacional. Postula como premisa que lo político y lo económico son esferas con espacios comunes, donde los actores económicos tienen intereses políticos y las reglas del mercado son resultado de políticas estatales. El campo es fruto de una convergencia temática entre varias disciplinas, la Economía, las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política y la Sociología.[2] Hoy es un campo en rápido crecimiento que se caracteriza por un enfoque interdisciplinario. En cambio, dista de ser una tradición única o escuela homogénea.

Si se puede hablar de un proyecto EPI iniciático, debe señalarse la controversia que suscitó la preponderancia de las empresas transnacionales (ET) en la política internacional en la década de 1970. En esta controversia, mientras que unos consideraban que las transnacionales aportaban tecnología, mercados externos y empleos, otros, por el contrario, las situaban en

1. http://elfinanciero.com.mx/component/content/article/44-economia/7731-mexico-busca-participar-en-el-acuerdo-comercial-eu-europa.html
2. Economía, Relaciones Internacionales (con mayúscula) hacen referencia a la disciplina de ciencias sociales que tienen como objeto de estudio la economía o las relaciones internacionales (con minúscula).

los extremos más negativos del sistema por su capacidad de inmiscuirse en la política interna y derrocar gobiernos. La EPI tuvo como objetivo comprender este fenómeno que parecía hacer estragos con la soberanía nacional. Así, en la Organización de las Naciones Unidas se constituyó el Centro de Empresas Transnacionales, en México se fundó el Instituto Latinoamericano de Economía Transnacional. Muchos estudiosos coincidían en que el estado había quedado en jaque por la aparición de la empresa planetaria.

Lo antes expuesto obligó a poner en tela de juicio la separación entre la llamada *alta política*, que estaba en manos de las cancillerías (como el tema del control armamentista o los conflictos de fronteras, por mencionar algunos), y la llamada *baja política,* que dejaba en manos de los hombres de negocios y los agregados comerciales de embajadas la conducción de las relaciones económicas. Así se erosionaron las fronteras disciplinarias entre la ciencia económica y la ciencia política, a manera de no perder de vista los juegos y contrajuegos permanentes entre el estado y los intereses económicos que pugnan en la política.

Hoy, la Sociología aporta también el estudio de los actores en los procesos político-económicos. La convergencia de la Ciencia Política y la Sociología en el Constructivismo ha hecho nuevos aportes a la EPI, al incorporar visiones acerca de la identidad y problematizar las visiones excesivamente estatocéntricas, como muestran los enfoques societales de Marchand e Icaza (véase los capítulos 6 y 7). El vigor de la EPI es resultado, en parte, del proceso de globalización que revela la interdependencia y porosidad de las fronteras nacionales. El estado sigue siendo el actor clave en la regulación de los mercados, pero otros actores circunvalan y socavan sus reglas y también generan reglas propias. El avance de las ET de los países emergentes también da un gran impulso a la necesidad de estudiar cómo inciden en las relaciones entre sus respectivos países. La volatilidad de las relaciones financieras, la ola de privatizaciones, y las migraciones obligan a entender mejor cuáles son los resortes de las relaciones globales. La EPI adopta así una perspectiva *transdisciplinaria*.

Cuadro 1. Escuelas y sus premisas básicas

	Latinoamericana	Estadounidense	Británica	Crítica
Eje estructurante	Desarrollo/ dependencia/ autonomía	Estabilidad hegemónica/ Interdependencia compleja	Estructuralismo	Posestructuralismo (neogramsciano)
Interacción entre variables	Economía política se determinan mutuamente	Economía y política se determinan mutuamente	Economía y política se determinan mutuamente	Identidades en la economía política
Unidad de análisis	Estado periférico (en el sistema)	Estado central (lidera el sistema)	Estados y empresas (conforman el sistema)	Fuerzas sociales/ identidades
Objetivos	Maximizar el poder negociador y la autonomía	Mantener el orden a través de la cooperación	Identificación de ganadores y perdedores; cambio	Cambio; justicia, libertad, derechos

El capítulo se desarrolla en dos partes. En primer lugar, me propongo repasar la problemática y sus premisas. Luego expongo las escuelas de pensamiento: la latinoamericana y la anglosajona, dividida en estadounidense y británica. Apenas abordaré hacia el final el Constructivismo, dado que es tratado más ampliamente en otro capítulo. Para facilitar la comprensión, en el cuadro 1 sintetizo y comparo las cuatro escuelas: la latinoamericana, la estadounidense, la británica y la crítica. Sugiero consultarlo conforme avanzamos en la lectura de cada corriente. Como veremos, el estudio de estas escuelas de pensamiento da forma a los enfoques de la EPI en ebullición permanente.

La problemática

El objetivo de la EPI es comprender tanto la construcción del sistema internacional como la política externa de cada país, preguntándose a cada paso: ¿*Cui bono*? ¿Quién se beneficia o puede beneficiarse? ¿Quién gana y quién pierde? Como saben los lectores de novelas policiales, el detective busca las pistas para resolver el caso inspeccionando el cadáver y siguiendo la ruta del dinero. "Just follow the money trail", diría el inspector Poirot de Agatha Christie al investigar un caso EPI como nuestro ejemplo del inicio. ¿Quién se beneficia con un determinado acuerdo o una reglamentación? ¿Quién pierde con la ecuación de costos y beneficios?

La EPI parte del postulado de que las RI se han desarrollado con indiferencia y hasta han negado el peso de las fuerzas económicas y de los operadores de mercado. Por ello pone permanentemente en tela de juicio los análisis que presumen una excesiva autonomía de lo político. En otras palabras, no alcanza con fabricar un nuevo escenario *transdisciplinario* donde hay intereses económicos; además, es necesario sacar a la luz las palancas reales de *poder*. El poder es aquello que permite a un actor conformar y determinar las estructuras de la economía política global en las que el resto de los actores han de operar. Influye tanto en las opciones posibles como en la forma en que el sistema opera, cómo pone en ventaja a unos y en desventaja a otros, y cómo da prioridad a unos valores sociales sobre otros. Con su concepción de poder, la EPI hace una crítica al Realismo como mirada unidimensional de la política (véase el capítulo 2). Por ejemplo, si en el pasado el poder militar era la llave de acceso al poder económico, en la actualidad la relación es inversa: el poder económico granjea el poder militar y penetra en las agencias y estructuras del estado.

Las empresas son actores políticos no porque interfieran en la vida de los estados, sino porque se relacionan de modo permanente con el estado y sus diferentes estamentos. El eje central de las relaciones internacionales estaría más cerca de la EPI que del eje de la guerra y la paz. El estado no deja de ser el conductor de la actividad económica pero no puede perderse de vista la relevancia de agentes del mercado como actores políticos, ya sea en cooperación o competencia con el estado.

En este campo se postula que las relaciones económicas no son meras relaciones externas, sino que siempre se extienden con ramas y raíces (como lo interno). Las relaciones económicas surgen y se introducen en los países, por lo cual siempre ocurren desde y en un espacio específico. Dicho espacio es penetrado por quien produce y domina las redes de intercambio. Se penetra e interpenetra en el control del crédito internacional, los recursos naturales, en las cadenas de producción de las grandes corporaciones, en el proceso de generación y apropiación de conocimiento. A esto se debe que la EPI postule que lo interno es naturalmente externo y lo

externo es naturalmente interno. Por lo mismo, las relaciones económicas transfronterizas no se dan sólo entre naciones, sino también entre agentes no gubernamentales, regionales, multinacionales y hasta locales. Ello significa que la EPI parte de un supuesto básico: la economía es un escenario de pujas de poder. De este supuesto se derivan las premisas siguientes:

- Lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales. La acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa.
- Los niveles de análisis nacional e internacional no pueden ser separados de manera tajante.

Por consiguiente, la problemática de la EPI se define por la influencia recíproca de la economía en la política (y viceversa), así como de lo interno en lo externo (y viceversa). Ni aun el estado más poderoso tiene un poder omnímodo y abstracto a su entera disposición. La dinámica nacional, en la cual se manifiestan diversos intereses en pugna, distintas modalidades de presión, diferentes grados de influencia de los actores sociales y políticos, fue eje de atención y fuente de explicación para comprender el comportamiento de los gobiernos cuya incidencia y participación en las cuestiones mundiales y de política externa ha ido creciendo en las últimas décadas. En breve, lo interno y lo externo no son vistos como compartimentos separados: por el contrario, entre ambos niveles se destaca una íntima ligazón que debe traerse a luz para responder: *¿cui bono*?

La EPI incluye el análisis político-económico de una serie de problemas relacionados:

- La globalización, la construcción de hegemonía y la resistencia y desafío a la misma; relaciones y negociaciones comerciales y financieras.
- Internacionalización de empresas y su incidencia en el sistema internacional, en la política exterior de países en particular y las respuestas sociales tanto en el plano nacional como sus enlazamientos internacionales en movimientos de antiglobalización y alterglobalización.
- La gobernanza global, los organismos internacionales, su uso y construcción, sus agendas y condicionamientos.

En el desarrollo de los temas siempre pondremos en tela de juicio la autonomía de la esfera política, y al establecer los mapas de la negociación en cada instancia se nos revelarán, por tanto, las raíces sociales de los acuerdos internacionales. En nuestro caso inicial, podríamos, por ejemplo, tratar de sacar a la luz los lazos entre determinadas empresas o entre movimientos sociales o sindicales. Este entramado, en el que lo interno y lo externo interactúan dinámicamente, da lugar a un análisis con el acento sobre el manejo de situaciones continuas, cotidianas e incrementales vinculadas a lo internacional. Como es natural, la construcción del campo de la EPI depende del con texto en que es formulado y refleja sesgos y porciones importantes de dicho contexto. Martin Wight sostenía que la teoría de RI consta de teorías nacionales.[3] Ello significa, por un lado, que el sentido y carácter de la realidad que nos toca vivir es comprendido y explicado por medio del conocimiento; y por el otro, que la realidad se construye socialmente. En esta línea quiero reflejar al menos dos impulsos que dan lugar a la EPI, ambas en relación con su Interfase con situaciones históricas específicas.

3. Wight 1960.

América Latina: Incidencia e impulso práctico

En América Latina, el nacimiento de la EPI (aunque no hubiera entonces adoptado esa denominación) estuvo marcado por los aportes y el desarrollo del pensamiento estructuralista de la CEPAL en general y en particular por las obras primero de Raúl Prebisch y luego de Theotonio dos Santos, Hélio Jaguaribe, Juan Carlos Puig, Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. La lista de quienes formaron parte de ese momento de esplendor de las ciencias sociales latinoamericanas es demasiado extensa. La clave de esta escuela fue la premisa de que el atraso de América Latina se debía a la *dependencia* y *sumisión* al capital extranjero. En el ámbito interno, dicha sumisión contaba invariablemente con el apoyo de grupos nacionales. En el plano internacional, reconocía el contrapeso que significaba la mera existencia de la Unión Soviética. En su vertiente más "dependentista", descreía del estado en tanto que capturado por intereses de la élite; promovía movimientos de izquierda más radical o revolucionarios.

Llegada la década de 1990, el desmoronamiento del socialismo y la posterior desaparición de la Unión Soviética señalaron el ocaso de dicha visión radical dependentista, si bien muchos de sus postulados fueron recogidos en los análisis sociales de las corrientes de la EPI crítica. En contraste, con la apelación a movimientos revolucionarios, la versión más moderada propugnaba un papel central para el estado, que debía liderar el cambio. Su derivado práctico fue la creación, en 1977, del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Dicha iniciativa estratégica dio otro sello de origen a la EPI en América Latina, con una fuerte inclinación a la búsqueda de resquicios para la construcción de políticas públicas. Sus análisis se concentraban en las relaciones de poder asimétricas con un esfuerzo por operativizar los mecanismos que cristalizan las asimetrías así como las políticas para el cambio. La mirada se volcó de lleno al gigante americano y así surgió un campo de estudio muy dinámico, en su momento focalizado en la economía de Estados Unidos y su proyección sobre la región. Se postulaba que la única vía posible para romper con las relaciones de subordinación era generar recursos e imaginación política para un nuevo estilo de inserción. El objeto de estudio fue la inserción externa y su concepto central, la búsqueda o preservación de la *autonomía*.[4] Así se tratará que los países "enfrenten mediante estrategias que les permitan controlar y escoger sus formas de participación en términos de maximizar los beneficios y minimizar los costos derivados de su integración en el sistema, conservando sus estilos de desarrollo y con ellos sus objetivos, intereses y valores".[5]

La autonomía no sólo se veía como factor indispensable para el desarrollo, sino que el concepto también empezó a vincularse con la política exterior. A nivel nacional, la autonomía se consideraba como una salvaguardia contra los efectos negativos de la dependencia; a nivel externo, se vio como un instrumento para afirmar intereses en el sistema internacional. Para ello se debía separar en cada caso el interés nacional de la potencia dominante: "La clave estaría en la fijación de una visión estratégica coherente que permita el 'manejo' adecuado del proceso de transnacionalización. Ello llevaría a ingresar en el terreno de la voluntad política y el de la 'virtuosidad' de las élites gobernantes para saber aprovechar los márgenes de negociación."[6]

En muchos sentidos, la bibliografía sobre la autonomía que se produjo en América Latina

4. O'Donnell y Linck 1973; Jaguaribe 1979; Puig 1980; Sunkel 1980.
5. Sunkel y Tomassini 1984, 71-72.
6. Tokatlian y Pardo 1979, 371.

durante la década de 1980 sostuvo un puente conceptual entre la Escuela de la Dependencia y las dos teorías dominantes de las relaciones internacionales en Estados Unidos, el Realismo Clásico y la Interdependencia que se esbozará en lo que sigue. Esta fusión de conceptos tomados de la Dependencia, el Realismo y la Interdependencia, constituye un modelo híbrido latinoamericano que se convirtió en un mecanismo central para analizar la política internacional desde muchos países de la región.[7]

En su conjunto, la EPI en su vertiente latinoamericana manifiesta una tendencia hacia el conocimiento práctico y aplicado para atender problemas de coyuntura. Ello significa, por un lado, que los temas abordados han seguido en gran medida la agenda de los países; y por el otro, que los cuadros formados en la investigación son llamados comúnmente a ocupar cargos públicos. La realidad marca el paso. Y en ese son, con los vertiginosos cambios de los años 90, la preocupación por la autonomía fue reemplazada por la apertura, la internacionalización, la aceleración de los procesos de integración regional y las negociaciones comerciales. Además de la desaparición de la competencia estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, los procesos de democratización, integración regional e internacionalización de las economías de América Latina impulsaron enfoques pragmáticos. El tema de la integración regional abunda en este periodo, visto como un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo y fortalecer la posición conjunta. La "primacía de lo práctico"[8] significa que para buena parte de la producción, el diálogo con los teorizadores del norte está obstaculizado. No así con los *think tanks,* sedientos de conocimiento empírico para su propia ventaja, como pueden ser Inter-American Dialogue o Brookings.

El mundo anglosajón: Crecimiento disciplinario e impulso teórico

El nacimiento de la EPI con este nombre se dio en el mundo anglosajón y surgió de las entrañas de los debates en RI. También el contexto político tenía una problemática que recibió un gran impulso, primero, como subdisciplina de las RI, y luego con creciente autonomía propia, a partir de la crisis del sistema de Bretton Woods en 1971, la subida de los precios del petróleo de 1973, la guerra de Vietnam y las demandas articuladas desde la *periferia*, también entonces llamada *tercer mundo.* En la actualidad, los argumentos de las teorías dependentistas antes expuestas se consideran superados; sin embargo, en su momento, su audacia y sencillez ejercieron una influencia a nivel internacional. Este conjunto de eventos puso de relieve lo que Richard Cooper denominó la *economía de la interdependencia,* en tanto y en cuanto el surgimiento de la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo y la declinación del dólar dieron por tierra la "naturalidad" de las reglas y desenmascararon intereses.[9] Trayendo a la luz las dimensiones económicas, esta escuela de pensamiento nació en oposición a los enfoques más conservadores que impregnaban la política exterior de Estados Unidos con una visión hostil del escenario internacional, lo que llevaba a insistir en la recomposición hegemónica norteamericana sin atender a la lógica de la interdependencia económica.

Así como la autonomía es el concepto organizador en la experiencia latinoamericana, en la escuela norteamericana lo son *la hegemonía* y la construcción de *normas* o *regímenes internacionales*

7. Tickner 2011.
8. Ibid. 2008.
9. Cooper 1972.

a manera de proveer estabilidad al orden económico. De ahí surge la pujanza del concepto de *estabilidad hegemónica* y sus múltiples debates. La teoría de la estabilidad hegemónica defiende la necesidad de un estado hegemónico para sostener un orden económico liberal en el cual el estado hegemónico es el que carga con el peso de mantener el orden y el resto de los participantes son sus beneficiarios, en tanto que tienen acceso libre al mercado nacional del hegemón para sus exportaciones. De no prevalecer ese polo hegemónico, se produciría el derrumbamiento de un orden dado.[10]

Distanciándose de estos argumentos de índole realista surgió la corriente interdependentista (véase también el capítulo 3). Apoyados en análisis históricos, sus defensores muestran cómo es posible la cooperación en ausencia de hegemonía. Con ello también cuestionan la preeminencia del postulado realista de la competencia estratégica entre estados y la sustituyen por la creciente importancia de la *interdependencia* económica y de la cooperación a través de organismos internacionales.

La interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos (aunque no necesariamente simétricos). La interdependencia es compleja y tiene tres características principales:

1. La existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades.
2. La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas sin una jerarquía clara o sólida.
3. En presencia de la interdependencia económica, los desacuerdos se resuelven de forma cooperativa aunque la fuerza militar retenga su relevancia para las relaciones con un bloque rival.

Así se produjeron las más grandes contribuciones de los llamados *interdependentistas*. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye son los padres más notables y agudos promotores de esta corriente analítica. Sus textos fundacionales son *Poder e interdependencia* y *Después de la hegemonía,* en los cuales se enfrentan a las premisas centrales del Realismo, a saber, que no hay orden sin presencia de grandes potencias y sin autoridad y dirección, es decir hegemonía.[11] De la mano de sus análisis de regímenes internacionales específicos (monetario, comercial y del mar), sostienen que la ausencia de hegemonía y el manejo pluralista conlleva mayor cooperación; y promueve relaciones más estables y de mayor beneficio para los actores internacionales. Los interdependentistas tienen una aproximación más abierta al entorno global, el cual perciben como un medio creativo y accesible para emprender cambios relativamente controlables de acuerdo con los intereses y objetivos estadounidenses. Los conocidos conceptos de *soft power* y *smart power* fueron acuñados por Nye.[12] Esta escuela es considerada hoy la ortodoxia de la EPI y llegó a ocupar un espacio político importante primero en el gobierno del presidente Clinton y luego en el de Obama.

En paralelo con la escuela norteamericana, se produjo la iniciativa estratégica de la escuela inglesa, que confronta tanto las visiones estatocéntricas de la interdependencia como las preocupaciones sobre la hegemonía como resabio del imperialismo estadounidense. El primer

10. Gilpin 1981; Kindelberger 1981, 1983.
11. Keohane y Nye 1977; Keohane y Nye 1984.
12. http://www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html

señalamiento de esta escuela fue su exposición de las luchas de poder *entre* los países centrales en el periodo de Bretton Woods, de 1945 a 1971. El relato absorbente se encuentra en dos volúmenes dirigidos por Andrew Schonfield.[13] Lo novedoso de estos estudios es la manera en que borran toda separación entre política exterior y política interior. En el análisis, ambas se determinan recíprocamente y se vinculan tanto que forman un mismo proceso con impactos sensibles sobre la toma de decisiones. El volumen sobre finanzas a cargo de Susan Strange fue una cabeza de playa para la EPI, dada la extraordinaria influencia que luego tendría Strange al obtener en 1977 una cátedra en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Escuela de Economía de Londres. A medida que el campo se desarrolló liderado por Strange, se inició un virulento combate de ideas con la escuela estadounidense. La escuela británica sostiene desde un principio que las lecturas sobre la hegemonía son una mera codificación teórica de las políticas de poder de Estados Unidos;[14] por tanto, son de poca utilidad para Europa y, en lo general, para la gran mayoría de los países: "para los ojos no americanos, hay algo exagerado en llorar y gemir ante la caída de la república imperial. Ésa no es la visión que tenemos en Europa, en Japón, en América Latina o incluso en Oriente Medio."[15]

Con un sesgo antiamericano, se esforzará por aglutinar las preocupaciones periféricas, tanto en sentido geográfico como teórico, temático o de género, y así construir desde las antípodas una EPI "no hegemónica". En 1991 se publicó el volumen compilado por Craig Murphy y Roger Tooze, *The New International Political Economy,* que más tarde dio lugar a una nueva revista con ese nombre, abrió espacios y confirió un gran impulso al movimiento británico. Esta escuela parte de una percepción decididamente estructuralista del sistema internacional. No se refiere al sistema político, sino a la *estructura* de una economía mundial en la que las relaciones entre los estados están ampliamente determinadas por las relaciones de producción, junto con sus pactos para los movimientos de capital, conocimiento y bienes (pero no de migrantes ni desplazados). Rechaza las postulaciones liberales de los interpendentistas sobre los organismos internacionales (véase el capítulo 3) dado el escepticismo respecto de su conformación como de sus logros.[16] Con esta postura, y por su perspectiva sistémica, puede emparentarse con los postulados de la escuela híbrida latinoamericana. Ambas vertientes crecen sin contacto pero en paralelo. Las vincula, casi como marca de la época, una visión de conjunto y un anclaje en la perspectiva histórica. En la visión de conjunto se conciben los fenómenos económicos como partes de una totalidad jerárquicamente estructurada y por tanto como fenómenos políticos. La perspectiva histórica enmarca los fenómenos en su génesis y desarrollo y da cuenta de las interrelaciones asimétricas entre países. La diferencia es que en la escuela latinoamericana priman las relaciones centro-periferia, mientras que en la perspectiva anglosajona no hay casi mención o estudio de la periferia, la cual queda relegada a un segmento de la economía internacional. Sólo los países centrales que dieron forma y contenido al sistema merecen la principal atención.

Si bien ambas vertientes apenas se cruzaron en su desarrollo, comparten una orientación estructuralista por la que se centran en el análisis sistémico, el papel de los organismos internacionales, el papel de las empresas transnacionales, el comercio internacional, el sistema

13. Schonfield 1976.
14. Strange 1987.
15. Ibid. 1982, 482.
16. Tussie 1991.

monetario y financiero internacional y los procesos de integración regional. Estos enfoques se han caracterizado, en algunas ocasiones, por una visión más descriptiva que analítica, a pesar de que muchos utilizan el análisis estructural o sistémico; no obstante, todos tienen en común la utilización de variables económicas, políticas, sociales, geográficas, tecnológicas y culturales en sus análisis, lo que ha dificultado el diálogo con la economía propiamente dicha, dada la falta de formalización matemática y de modelos econométricos. Además, en ambos prima el interés por el cambio, en contraste con la escuela estadounidense, más preocupada por las fuentes o raíces del orden.

A medida que se desarrollan estos campos también se profundizan sus diferencias. En el mundo anglosajón se conforma un área con pujanza y credibilidad, con escuelas y debates intensos y revistas especializadas con una separación entre pensadores y practicantes. En el mundo latino, en contraste, se dan con altos niveles de interpenetración entre las esferas académicas y la formulación de políticas. La interpenetración con la formulación de políticas en nuestra región es tanto su fuerza como su debilidad, pues el fenómeno de puertas circulatorias implica una dinámica académica inestable que dificulta la formación de nuevas generaciones de académicos capacitados en esta área. Pero en la medida en que se consolidaban en la mayoría de los países de América Latina la apertura comercial y la negociación de acuerdos comerciales, se produjo un crecimiento importante en el análisis de cómo funciona el sistema.

No podemos cerrar esta sección sin mencionar la creciente importancia y la riqueza conceptual de la escuela crítica. Dicha escuela se distancia de la presión de la coyuntura que sufren las anteriores y retoma el análisis de Antonio Gramsci en la influyente labor del canadiense Robert W. Cox, quien puso en el centro de la escena la *hegemonía* no sólo como un orden entre estados, a la usanza de la escuela estadounidense, sino como la aceptación social del ejercicio del poder. La hegemonía "es también un complejo de relaciones sociales internacionales que liga a las clases sociales de los diferentes países. La hegemonía mundial es una estructura social, una estructura económica y una estructura política, no sólo una de ellas. Se expresa en normas e instituciones que implican reglas de comportamiento para los estados y las fuerzas sociales."[17]

Como se desprende, el planteamiento presta una atención muy especial a las dimensiones propiamente ideológicas de las relaciones internacionales en la medida en que contribuyen a sostener o debilitar un orden mundial. Con la EPI crítica resurge la insistencia en la lógica global del sistema y sus cadenas de dependencia, pero también el impulso transformador de las fuerzas sociales en el devenir del propio sistema. De las entrañas de estos planteamientos surgieron la escuela feminista (véase el capítulo 6), el Constructivismo (véase el capítulo 4) y la escuela posmoderna (véase el capítulo 7), aunque procedentes de corrientes de pensamiento diferentes y como parte de lo que se ha venido a denominar *escuelas posracionalistas*. En conjunto, estas corrientes ponen en tela de juicio a todas las escuelas racionalistas anteriores que tienen en común su preocupación por conocer cuáles son los intereses y las preferencias de los agentes y cómo dan por resultado políticas. Las escuelas posracionalistas comparten una preocupación por conocer cómo y por qué los agentes tienen determinados intereses y preferencias y cómo los afectan sus factores históricos y sociológicos. Con el Constructivismo se ha puesto de relieve el estudio de cómo la percepción de los actores determina su comportamiento, lo que a su vez influye en cómo se estructuran dichas relaciones.

17. Cox 1983, 172.

Conclusiones

En la EPI compiten diversos planteamientos teóricos que no sólo se distinguen por los problemas que abordan, sino también por la elección del marco de análisis y sus premisas como se sintetiza en el cuadro 1. Las premisas exponen tanto intereses cognoscitivos como cuestiones de principio. ¿Es el orden económico internacional justo?

¿Es aceptable? ¿Puede ser reformado? ¿Dónde residen las fuerzas conservadoras y las transformadoras?

Nuestro acercamiento a estos conceptos está inspirado en el doble propósito de contribuir a una consideración sobre la fecundidad de las diversas perspectivas y al intento de consolidar el sendero propio. Consideramos importante, para entender el estado actual y las expectativas de desarrollo de nuestra disciplina, una aproximación que sitúe los intereses que dan fundamento, arman, condicionan y motivan la política exterior. El desafío consiste en poner en pie de igualdad los intereses económicos con los análisis tradicionales.

Si me has seguido hasta acá, concluirás conmigo que hoy la globalización puede permitir que la EPI comience una discusión con las teorías de las relaciones internacionales y se convierta en un campo creciente de investigación académica. Esto será el resultado de los postulados siguientes:

- La globalización no es un suceso espontáneo e ineluctable resultante de las fuerzas del mercado y de los avances técnicos, sino un proceso construido y moldeable o modelable.
- Así como el estado ve erosionada su soberanía desde fuera por las dinámicas globales, desde dentro surge una realidad subnacional, multiétnica y multicultural de la que también debemos dar cuenta.
- El análisis actual de los actores aparece estrechamente ligado a la globalización; así, debemos reivindicar una amplia constelación de actores, como las empresas, los migrantes, la sociedad civil, en tanto que la política no es sólo lo que hacen los políticos.

Si la actividad económica transforma al sistema político, el inspector Poirot debe seguir la ruta del dinero para abrir la discusión sobre los actores hacia los valores que defienden y los intereses a los que obedecen.

6. Género y Relaciones Internacionales: Una mirada feminista "poscolonial" desde América Latina

Marianne H. Marchand

Son las 4:30 am y Xóchitl, una joven de 23 años, empieza su rutina diaria.[1] Eso implica preparar el desayuno y la comida para sus dos hijos, Marisol de 7 años y José de 5 años. Aunque Xóchitl tiene que salir de su casa antes de que sus hijos se levanten y se preparen para ir a la escuela, ella quiere dejar todo listo para ellos: sus mochilas, su almuerzo y su uniforme. Su hermana Dolores se encarga de llevar a los niños a la escuela y recogerlos a mediodía. A Xóchitl no le gusta mucho el hecho de que no puede estar en su casa cuando despiertan sus hijos y que tampoco puede acompañarlos a la escuela, pero como madre soltera debe trabajar para sostener a su familia. Además, tiene todavía a su mamá, quien sigue viviendo en un pueblo en Oaxaca y a la que envía cada mes unos mil pesos para contribuir a su sustento. Xóchitl tiene que presentarse a las 7:00 am en el trabajo, una maquiladora de una compañía transnacional electrónica. Su turno es de 7:00 am a 4:00 pm, pero tiene que viajar en transporte público al otro lado de la ciudad, lo cual le toma entre hora y media y dos horas. En los últimos 15 años, Ciudad Juárez se ha vuelto cada vez más peligrosa para mujeres jóvenes que dependen del transporte público. Las jóvenes como Xóchitl están muy conscientes de los feminicidios, pero no tienen muchas alternativas para desplazarse por la ciudad.

La vida de Xóchitl, aunque ficticia, refleja la realidad de muchas mujeres que viven en ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez. Generalmente, las vidas de mujeres como Xóchitl son "invisibles" en los análisis convencionales (*mainstream*) de las RI. No obstante, esas mujeres y su realidad cotidiana son parte del sistema internacional. Por ejemplo, viven en una zona fronteriza muy militarizada por ambos estados. Mientras que el gobierno de Felipe Calderón dedicó todo su sexenio a la guerra contra el crimen organizado, su contraparte, el gobierno estadounidense, endureció y puso énfasis en la seguridad de la misma frontera como elemento clave de su guerra contra el terror y su política para controlar el flujo de migrantes indocumentados. Más adelante analizaremos, desde una perspectiva de género o feminista, cómo las dos guerras contra el crimen organizado y el terror están relacionadas con los feminicidios.

Pero las realidades cotidianas de las mujeres como Xóchitl van más allá del tema de la violencia y la (in)seguridad. Por su trabajo en una maquiladora, sus vidas están intrincadamente vinculadas con la economía política global. Decisiones tomadas en la matriz de la compañía

1. La historia y las personas son inventadas, pero se basa en relatos de mujeres que trabajan en las maquiladoras. Para tener una idea de la vida cotidiana de mujeres como Xóchitl, véase el documental *Maquilápolis* de Vicky Funari y Sergio de la Torre (2006), http://www.maquilopolis.com/project_eng.htm

transnacional afectan el futuro de su trabajo, su ingreso y sus condiciones laborales. No obstante, pocas veces las realidades que viven estas mujeres son consideradas en las RI. La historia de Xóchitl representa una mirada diferente a las RI y la economía política global, una mirada *subalterna* (desde la perspectiva de los pobres y los vulnerables de la sociedad), una mirada con un enfoque de *género* y una mirada de una de muchas realidades vividas en América Latina.

El objetivo de este capítulo es presentar un análisis, o visión general, de las relaciones internacionales desde una perspectiva de género o feminista "poscolonial". Para tal ejercicio, el capítulo está dividido en dos secciones: la primera tratará conceptos como *género*, *feminismo* y *poscolonialismo*; la segunda abarcará la temática de la *violencia* y la *(in)seguridad* desde el enfoque *feminista poscolonial*.

Género, feminismo poscolonial y conocimiento subalterno

Para muchas personas, incluidos académicos y tomadores de decisiones, el concepto de *género* se refiere a las mujeres. Sin embargo el concepto es mucho más amplio. Para Anne Sisson Runyan y Spike Peterson, por género se entiende: "los comportamientos socialmente aprendidos, las actividades repetidas y las expectativas idealizadas que se asocian y permiten distinguir entre los papeles de género prescritos de masculinidad y feminidad".[2] Entonces, por género nos referimos no solamente a las mujeres, sino también a los hombres, a las *feminidades* como a las *masculinidades*.[3]

Un análisis de género tiene que tomar en cuenta múltiples dimensiones, entre las que se cuentan: *a)* lo material, es decir, nuestro entorno tangible; *b)* nuestras identidades o subjetividades, especialmente las que conciernan a las relaciones y expectativas de género, y *c)* lo simbólico e ideológico, expresados especialmente en los *regímenes de género*.[4] Revelar estas dimensiones nos da la pauta no sólo para identificar los mecanismos y estructuras de desigualdad relacionados con el género, sino también para buscar la *intersección* entre el género, clase, etnicidad, sexualidad, raza, nacionalidad, religión, edad, educación, etcétera. En otras palabras, las oportunidades de una mujer joven de clase media con una educación universitaria son mayores que las de un hombre indígena de 65 años con poca educación formal y una vida de campesino. Obviamente, no están en una posición dominante en la sociedad y el mercado laboral, pero la joven tiene una posición privilegiada respecto al indígena.

En resumen, lo que nos enseñan los ejemplos mencionados con un análisis *interseccional* tiene que ver con la investigación de diferentes mecanismos y estructuras que generan desigualdades y cómo estas desigualdades se refuerzan unas a otras.

Ahora bien, pueden distinguirse diferentes corrientes teóricas en el feminismo que hasta cierto punto reflejan las teorías dominantes de las RI. Por ejemplo, desde la articulación de la segunda ola del feminismo de las décadas de 1960 y 1970 se distingue entre el feminismo liberal y el feminismo socialista. Por *feminismo liberal,* a veces llamado *feminismo burgués,* se entiende un feminismo que está enfocado en la igualdad entre hombres y mujeres aunque no cuestiona, por ejemplo, el sistema capitalista ni la democracia liberal. En el contexto de los estudios de de-

2. Peterson y Runyan 2010, 2.
3. Para ejemplos de estudios de hombres y masculinidades, véase Ling 1999; Whitworth 2004; Hooper 2008; Parpart y Zalewski 2008.
4. Marchand y Runyan 2011, 11.

sarrollo, se ha asociado el feminismo liberal o la aproximación de mujeres en desarrollo (*women in development*) al proceso de integrar a las mujeres en estructuras existentes, una práctica que ha sido llamada *add women and stir* ("agregue mujeres y revuelva"). Por su parte, el feminismo socialista critica la doble opresión de las mujeres, tanto por el sistema capitalista, como por las desigualdades del sistema de género. En otras palabras, las mujeres se enfrentan a una doble desigualdad o relación de dominación y subordinación.

El feminismo que ha sido más controvertido es el *feminismo radical,* en particular por su asociación con el movimiento lésbico (véase el capítulo 7). El feminismo radical se dedica principalmente a cuestionar el sistema patriarcal o patriarcado y sus efectos para la generación de desigualdades de género. El argumento principal es que el sistema patriarcal define relaciones y mecanismos de dominación y subordinación en diferentes contextos, como la política, el mercado y la vida cotidiana. Para las feministas radicales, una forma de tratar de eliminar el sistema patriarcal es salirse del mismo y crear espacios autónomos fuera del sistema.[5]

Las diferencias entre las corrientes feministas no son realmente el tema de este capítulo. De hecho, estas corrientes son hasta cierto punto complementarias y cada una contribuye al entendimiento de cómo las relaciones internacionales están incrustadas en las relaciones de género y viceversa.

Aunque las corrientes feministas mencionadas todavía tienen representatividad, se han introducido otras aproximaciones. Entre ellas se encuentra el *feminismo poscolonial*,[6*] propuesto por autoras como Gayatri Spivak, Chandra Mohanty y Trin Minh-ha, y llevado a la disciplina de RI por académicas como Marchand y Parpart, Ling, Agathangelou y otras (véase el capítulo 7).[7] La contribución del feminismo poscolonial ha sido importante por su enfoque en la cuestión de representación por medio del concepto de *otredad.* En las palabras de Mohanty en su famoso artículo "Under western eyes":

> Una comparación entre la autorrepresentación feminista occidental y las representaciones feministas occidentales de las mujeres del Tercer Mundo arroja resultados interesantes. Imágenes universales de las mujeres del Tercer Mundo (la mujer con velo, casta, virgen, etc.), imágenes construidas mediante el agrega-

5. Véase Stevens 2007, 47-150; Marchand y Parpart 1995.

6. El conjunto de ideas comúnmente referido como teoría poscolonial maneja algunos conceptos centrales. Su punto de partida es que el mundo contemporáneo no se puede entender sin tomar en cuenta la historia colonial, es decir, la dominación del llamado *Occidente* sobre el resto del mundo durante varios siglos. No obstante el hecho de que los países latinoamericanos, asiáticos y africanos se han descolonizado políticamente, los mecanismos de dominación no se han terminado con su independencia. Con esta postura, los teóricos poscoloniales se refieren más que nada a mecanismos de dominación que van más allá de las dimensiones políticas y económicas. Han prestado mucha atención a discursos que reafirman las relaciones desiguales por medio de mecanismos como la representación del "otro", que es visto como "no civilizado", no democrático y no racional, entre otras características. En contraste, a los representantes de Occidente se les caracteriza como lo opuesto: modernos, democráticos, racionales, etc. Además, en la representación del "no Occidente" se utiliza la técnica de borrar diferencias entre personas y grupos muy distintos, agrupándolos en categorías generales como mujeres tercermundistas ("Third World women") o indígenas. Otra dimensión importante de la teoría poscolonial es la preocupación de dar voz a grupos y personas marginados y tradicionalmente silenciados, los llamados *subalternos*, en términos de sus aportaciones a la historia y el desarrollo de la nación. Para más información véase Sankaran Krishna 2009; Bill Ashcroft, Gareth Griffiths y Helen Tiffin 1995; Marchand y Parpart 1995.

7. Trin Minh-ha 1989; Chandra Talpade Mohanty 2003; Gayatri Chakravorty Spivak 1988; Marchand y Parpart 1995; L. H. M. Ling 1999; Anna M. Agathangelou y L. H. M. Ling 2004, 517-538.

> do de la "diferencia del Tercer Mundo" a la "diferencia sexual", están basadas en (y por lo tanto recalcan) los supuestos acerca de la mujer como laica, liberada y con control sobre su propia vida. Con lo anterior no postulo que las mujeres occidentales sean laicas, liberadas y que tengan el control de su propia vida. Me refiero a una autorrepresentación discursiva, no necesariamente a la realidad material.[8]

La crítica de las feministas poscoloniales no queda en la parte de la representación y homogenización de mujeres tercermundistas, un proceso que ha sido referido como *generar la otredad* o *el otro (othering),* sino que se enfoca también en silenciar sus voces. De allí resulta que las feministas poscoloniales se concentran precisamente en romper la representación de las mujeres tercermundistas por parte de las feministas occidentales y crear espacios para poder escuchar las voces silenciadas de las mujeres latinoamericanas, africanas, asiáticas; en pocas palabras, de las mujeres "no occidentales". Las feministas poscoloniales rechazan construcciones discursivas de categorías como "mujeres occidentales" y "mujeres tercermundistas".

Recientemente, el pensamiento poscolonial en América Latina se ha dirigido hacia su representación por medio de la construcción teórica, sociocultural y geopolítica del continente. Intelectuales como Enrique Dussel, Walter Mignolo y Arturo Escobar han postulado que América Latina refleja una representación occidental del conjunto económico, político y sociocultural que conocemos como *América Latina*.[9] Esta construcción teórica es una representación (violenta) que no permite a los intelectuales "locales" entender y analizar a América Latina con sus propios conceptos teóricos. Por tanto, lo que se requiere es una *descolonización* de las teorías que dan un significado a América Latina y llegar a una postura *posoccidental*.[10]

Tomando esta idea, se sugiere que una perspectiva feminista poscolonial (o posoccidental) irá un paso más allá y tendrá como objetivo no sólo descolonizar teorías occidentales, sino también los sesgos de género incrustados en ellas. El objetivo es generar espacios para personas *subalternas*, en particular mujeres "excluidas" (como mujeres indígenas, rurales, con estatus socioeconómico bajo), para tener voz y poder articular los temas importantes y desde conceptos propios. Varias feministas latinoamericanas han contribuido a desarrollar una perspectiva feminista poscolonial (latinoamericana). Entre ellas se encuentran Patricia Chávez, María Lugones y Rosalva Aída Hernández Castillo.[11] En sus trabajos han cuestionado en particular la *subalternidad* y la exclusión de las indígenas de las sociedades latinoamericanas contemporáneas.[12] En las palabras de Rosalva Aída Hernández Castillo:

> La tensión entre occidentalismo, como estrategia discursiva que integra silenciando las especificidades (Mignolo 1998) y el orientalismo, como estrategia que exotiza y construye al "otro" como el alter ego del sujeto moderno, también se ponen de manifiesto en la literatura feminista latinoamericana. [Las feministas latinoamericanas] siguen asumiendo que todas las mujeres de América Latina enfrentamos los mismos problemas de salud reproductiva (en el primer caso) y entendemos la emancipación de la misma manera, en el segundo.[13]

8. Mohanty 2003, 42.
9. Véase Dussel 1992; Arturo Escobar 1998; Mignolo 2007.
10. Mignolo 1998, 26-49.
11. Chávez, Quiroz, Mokranis, Lugones s.f.; Hernández Castillo 2001.
12. Chávez *et al.* (n.d.).
13. Hernández Castillo 2008, 88-89.

No obstante, hasta ahora la perspectiva feminista poscolonial o *descolonial*[14] no ha llegado las RI en América Latina. En el resto de este capítulo se abordarán los temas de violencia e inseguridad, centrales para las RI desde un enfoque de género, en particular desde una perspectiva feminista postcolonial.

Aunque lo anterior suena como un proyecto interesante y emancipador, hay una dificultad que superar. Si, hipotéticamente, se logrará desarrollar una perspectiva propia de las RI a partir de conceptos y conocimientos subalternos, y con eso "descolonizar" las teorías dominantes de la disciplina, ¿será posible tener "conversaciones" con aquellos que no comparten el nuevo herramental conceptual? Es decir, ¿habrá múltiples discursos de RI sin poder entrar en un espacio discursivo compartido por las diferentes partes? La respuesta tentativa a estas preguntas es no, porque el objetivo principal del feminismo poscolonial es crear el espacio discursivo para que las representaciones de las feministas occidentales sean contrapuestas por representaciones endógenas latinoamericanas, reconociendo múltiples diferencias entre mujeres y feministas. Eso puede también dar por resultado una agenda distinta acerca de las prioridades que se deben atender. En la siguiente sección se analizará el tema de la violencia y la (in)seguridad desde un enfoque feminista poscolonial.

Violencia e (in)seguridad: Una mirada feminista poscolonial[15]

Habitualmente, la violencia y la seguridad tienen un significado específico en el estudio de las RI. La violencia se relaciona muchas veces con su uso legítimo por parte del estado (nacional); y por su parte, la seguridad se refiere a la seguridad nacional del mismo estado (véase el capítulo 11). A partir de la década de 1990, los estudios críticos de seguridad y el nuevo enfoque de las Naciones Unidas hacia la seguridad humana abrieron el espacio para estudiar y analizar la seguridad desde una perspectiva centrada en las personas. No obstante esta importante apertura, el concepto de *seguridad humana* y la aproximación crítica de la seguridad nunca pudieron reemplazar enteramente la perspectiva tradicional arraigada en la seguridad del estado. Y, en particular después del ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001, se ha vuelto a reforzar la relación entre el estado y la seguridad. Entonces, ¿cómo podemos entender la violencia, la inseguridad y la seguridad desde un enfoque de género, particularmente desde una perspectiva feminista poscolonial?

Para adentrarnos en lo anterior, comparemos dos ejemplos de violencia e (in)seguridad: la guerra contra el crimen organizado del expresidente mexicano Felipe Calderón y los feminicidios que han salido a la luz pública desde mediados de la década de 1990, gracias a que grupos de mujeres y feministas empezaron a reconocer ciertos patrones en las muertes en Ciudad Juárez. Tal comparativo nos ayudará a identificar los diferentes discursos acerca de la violencia y la (in)seguridad.

14. Varios autores "poscoloniales" prefieren utilizar la terminología descolonizar o descolonial, para reflejar el proceso de salir del colonialismo (teórico). En este trabajo se utiliza el término *poscolonial* para mostrar la continuidad entre las intervenciones poscoloniales de personas como Edward Said, Chandra Mohanty o Gayatri Spivak, y aproximaciones posoccidentales o descoloniales latinoamericanas.

15. Para un análisis de la seguridad desde un enfoque de género, centrado en las tensiones entre la seguridad tradicional, por un lado, y la seguridad humana, ciudadana y seguridad pública por otro, véase el excelente análisis de Trujillo 2013.

Aunque el análisis se enfoque en los acontecimientos de México, hay que señalar que no es el único país en América Latina donde existe la problemática de los feminicidios. Otros países donde la violencia de género, en particular los feminicidios, ha aumentado son Guatemala y Costa Rica en Centroamérica, y Argentina y Perú en Sudamérica.[16] No obstante, como se muestra abajo, el término *feminicidio* fue acuñado en el contexto mexicano por la feminista (mexicana) Marcela Lagarde. Además Ciudad Juárez se ha convertido en el sitio "emblemático" de la violencia extrema, y casi siempre sexualizada, hacia las mujeres. Por tanto, en nuestra comparación nos enfocamos en la situación mexicana para ilustrar cómo el análisis feminista poscolonial sirve para entender la complejidad de violencia y seguridad.

Pero primero es importante identificar las perspectivas de género respecto a la cuestión de seguridad. Según Ann Tickner, desde un enfoque de género la seguridad es un concepto "esquivo y parcial",[17] lo cual la lleva a la postura siguiente:

> Las perspectivas feministas sobre seguridad supondrían que la violencia, ya sea internacional, nacional o en el ámbito doméstico, está interconectada. La violencia familiar debe ser vista en el contexto de las relaciones de poder más amplias; ocurre en una sociedad que ha internalizado los papeles de género, en la cual el poder masculino domina en todos los niveles. Cualquier definición feminista de seguridad debe, por lo tanto, abarcar la eliminación de todos los tipos de violencia, incluyendo la violencia producida por las relaciones de género de dominación y subordinación.[18]

Además, Tickner postula que las mujeres son actores importantes para identificar y eliminar la inseguridad y la violencia. Peterson y Runyan concuerdan con Tickner en su conceptualización de género y seguridad, y agregan las dimensiones *interseccionales* de la violencia racial, étnica, de clase y de sexualidad para exponer las violencias relacionadas con diferentes formas de dominio y subordinación.[19] Si adoptamos esta perspectiva interseccional, ¿cómo podemos identificar y analizar las modalidades de violencia e inseguridad por las que han pasado el estado y la sociedad mexicanos? En cuanto a la comparación entre el *feminicidio*[20] y la guerra contra el crimen organizado es importante señalar que son dos expresiones de violencia e inseguridad, inscritas en dos lógicas distintas pero relacionadas.

Los antecedentes del concepto de feminicidio se remontan al libro de Diana Russell y Jill Radford *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Basándose en su concepto de *feminicidio*, la antropóloga feminista mexicana Marcela Lagarde lo toma como punto de partida para una elaboración adaptada al contexto mexicano:

> Nuestras autoras [Diana Russell y Jill Radford] definen al feminicidio como crimen de odio contra las mujeres, como el conjunto de formas de violencia que, en ocasiones, concluyen en asesinatos e incluso en suicidios de mujeres. Identifico algo más para que crímenes de este tipo se extiendan en el tiempo: es la inexistencia del estado de derecho, bajo la cual se reproducen la violencia sin límite y los asesinatos sin castigo, la impunidad. Por eso, para diferenciar los términos, preferí la voz *feminicidio* para denominar así al conjunto de delitos de

16. Véase Fregoso y Bejarano 2010; Carcedo y Sagot 2000.
17. Tickner 2001, 62.
18. *Ibíd.* 1992, 58
19. Peterson y Runyan 2010, 149.
20. Para una definición del concepto, véase más adelante.

> *lesa* humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del estado de derecho que favorece la impunidad. Por eso, el *feminicidio* es un crimen de estado.[21]

Con base en esta definición del *feminicidio* se han desarrollado métodos para poder identificar feminicidios y distinguirlos de otros tipos de violencia, en particular contra la mujer. Es así que diferentes grupos de mujeres, feministas y movimientos sociales han apoyado el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) y sitios en Internet para difundir información y datos actualizados sobre las ocurrencias de feminicidios. Además, el tema de los feminicidios ya se ha llevado a otros países latinoamericanos y a España en particular.[22] Una dimensión importante de dichas actividades, tanto por parte de académicas, como por parte de la sociedad civil y el poder legislativo,[23] es que han tomado una perspectiva interseccional y multidimensional de la violencia e inseguridad, como explican las autoras Tickner, Peterson y Runyan. Por ejemplo, en el reciente *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia Contra las Mujeres,*[24] no solamente se identifican diferentes tipos de violencia, sino que también se establece una diferenciación entre mujeres víctimas por zonas geográficas del país y se presenta el contexto social, incluidas otras dimensiones de dominación y subordinación, lo cual da pie a la multidimensionalidad e interseccionalidad de la violencia y la inseguridad. En dicho estudio se formularon las siguientes preocupaciones que no se han atendido:

> ...aquellas formas de violencia que afectan a las mujeres en espacios públicos o comunitarios y que se nutren de las otras violencias, que se expresan también en claves de género, aunque no se dirijan exclusivamente hacia las mujeres.
>
> ...responder a la cuestión de qué tanto y de qué manera la violencia social y la criminal intensifican la violencia hacia las mujeres en México.
>
> ...responder a la cuestión de qué tanto las categorías del género pueden explicar las diferencias en los resultados del análisis de las diversas formas de violencia.
>
> ...si la huella de la pertenencia de las víctimas a un género específico podía coadyuvar o no a entender las manifestaciones de la violencia en los cuerpos sexuados de mujeres y hombres asesinados.
>
> ...entender en qué medida la violencia institucional que ejerce el estado en contra de las mujeres, a partir de la rampante impunidad que priva en delitos como: la privación de la vida, la violación sexual, la sustracción de la libertad, las lesiones derivadas de la violencia de pareja, o familiar, etc., es un incentivo para la extensión o intensificación de la violencia hacia las mujeres en el territorio social.[25]

Lo mencionado arriba sirve como trasfondo para la siguiente pregunta: ¿Cómo podemos analizar y entender las diferentes lógicas de seguridad que se han manifestado en México? Refiriéndonos a la tabla 1 podemos identificar y comparar dos contextos de inseguridad y violencia que se han manifestado en los últimos años. El primero fue generado por la guerra contra el crimen organizado en el sexenio del expresidente Felipe Calderón. Esta guerra fue el resultado de una lógica de estado en el sentido de que el gobierno de Calderón buscaba frag-

---

21. Lagarde 2005, 155.

22. Para más información, véase Patsilí Toledo Vásquez 2009; sobre metodología, Otro Tiempo México 2012.

23. Marcela Lagarde fue diputada federal entre 2003 y 2006 y desempeñó un papel importante para promulgar la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (1 de febrero de 2007).

24. Riquer Fernández y Castro 2012.

25. *Ibíd.*, 10.

mentar a los cárteles para así reducir su poder e influencia dentro del mismo estado. En otras palabras, la guerra fue iniciada para garantizar la seguridad nacional. Las consecuencias de la guerra son ampliamente conocidas: según el gobierno del sucesor de Calderón, Enrique Peña Nieto, el total de muertos por la guerra suma 70 mil.[26] Además, como señalan organizaciones defensoras de los derechos humanos como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, con la guerra contra el crimen organizado han aumentado las violaciones de los derechos humanos, en particular las perpetradas por las fuerzas armadas.[27]

Por ejemplo, en el año 2012 la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió "1 662 denuncias de tortura y malos tratos".[28] Asimismo, durante el sexenio de Calderón más de 26 000 personas fueron desaparecidas.[29] Finalmente, se calcula que entre 2006 y 2011, 1.6 millones de mexicanos fueron desplazados forzosamente de sus hogares y lugares de residencia por causa de la guerra.[30] En resumen, la guerra contra el crimen organizado ha tenido un costo muy elevado para la sociedad mexicana.

No obstante este costo, el gobierno de Calderón no cambió su estrategia y siguió con la lógica de la seguridad nacional, aparentemente considerando a las violaciones de los derechos humanos y a los muertos civiles como daño colateral.[31] Enfrentado a diferentes tipos de seguridad, por ejemplo la seguridad humana relacionada con desastres naturales o seguridad alimentaria, el gobierno de Calderón dio la preferencia a la seguridad nacional y puso la guerra contra el crimen organizado en el primer lugar de su agenda nacional (e internacional). Tan estrecho fue su enfoque en la guerra contra los narcotraficantes, que otros tipos de violencia y problemas de seguridad quedaron marginados o hasta invisibilizados. Por ejemplo, en el *Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres,*[32] se indica que durante el mismo periodo hubo un incremento en los feminicidios, pero parece que su aumento no fue acompañado por una mayor preocupación gubernamental.

Tabla 1. Comparación de violencia e (in)seguridad]

Guerra contra el crimen organizado	Feminicidios
Lógica del estado	Lógica de la "sociedad" (grupos de mujeres)
Prioridad (en la agenda nacional e internacional)	Poca prioridad (en la agenda nacional e internacional)
Invisibiliza otras violencias y formas de inseguridad	Voces marginadas, no escuchadas

Situar los feminicidios en el centro del análisis nos lleva a explorar otra lógica de seguridad desde un enfoque multidimensional e interseccional. Para empezar, los feminicidios reflejan

26. "Segob: 70 mil muertos con Calderón", 15 de febrero de 2013.
27. Amnistía Internacional 2013; Human Rights Watch 2013.
28. Amnistía Internacional 2013.
29. *Loc. cit.*
30. Díaz 28 de noviembre 2011.
31. Término utilizado por los militares para indicar daños no intencionales relacionados con la guerra.
32. Riquer Fernández y Castro 2012.

una falta de seguridad para una parte de la sociedad mexicana, las mujeres, en particular mujeres de clases socioeconómicas bajas y que radican en estados del norte del país. Esto conduce a las inseguridades cotidianas con que muchas mujeres viven. Como indica la historia de Xóchitl, las inseguridades incluyen tener que utilizar transporte público muy temprano o muy tarde, tener que caminar por espacios públicos mal iluminados o estar expuesta a la violencia familiar. Pero no todas las mujeres enfrentan los mismos tipos de violencia. Por ejemplo, para una mujer indígena en Chiapas, en el sur de México, la violencia familiar o la inseguridad relacionada con su etnicidad o su vulnerabilidad ante desastres naturales por falta de acceso a una vivienda adecuada puede ser más importante que el feminicidio. Esas diferencias son precisamente lo que pone de relieve un análisis multidimensional e interseccional.

El contexto es otra dimensión que es importante considerar. En el caso de los feminicidios, la guerra contra el crimen organizado ha generado un entorno de impunidad y "un ambiente de inestabilidad social que incrementó los homicidios de mujeres en las zonas de conflicto".[33] En palabras de la coordinadora del *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia Contra las Mujeres, Presentación y Síntesis de Resultados,* Florinda Riquer Fernández:

> En un ambiente de falta de seguridad en general, las más afectadas son las mujeres, y de ellas, las más afectadas son niñas y ancianas. No es tanto que vino el narco y me mató o me enganchó, no necesariamente son muertes directas, lo que parece ocurrir es que en ese contexto donde están quebradas las formas tradicionales de seguridad, hay como una suerte de espacio vacío para hacer de las mujeres lo que quieran. Yo le llamo el síndrome del fuera de lugar.[34]

Aunque la violencia e inseguridad de las mujeres han recibido atención en los medios de comunicación, no era así a mediados de la década de 1990, cuando grupos de mujeres y feministas empezaron a difundir el fenómeno de los feminicidios en Ciudad Juárez. En realidad, fue por el apoyo del activismo transnacional[35] de grupos feministas y de derechos humanos del extranjero que tanto los medios como el gobierno mexicano del presidente Vicente Fox empezaron a cobrar un interés en el tema (véase el capítulo 20). Sin este apoyo, las voces de los familiares de las mujeres asesinadas tal vez no se hubieran escuchado. No obstante, el gobierno nunca emprendió las medidas suficientes para corregir la falta de seguridad con el fin de reducir o eliminar los feminicidios. Esa desatención fue el motivo de que en 2009 se produjera el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el estado mexicano por no haber actuado adecuadamente contra los feminicidios. Aunque hay muchas explicaciones de por qué el estado mexicano no ha adoptado una perspectiva de género en el tema de los feminicidios, hay informes y estudios que proveen un diagnóstico de los feminicidios que hacen referencia a relaciones genéricas de dominación y subordinación.[36]

En resumen, el enfoque feminista poscolonial revela que la (in)seguridad es multidimensional e interseccional. Tomando los feminicidios como ejemplo que contrasta con la seguridad nacional, se revela que la guerra contra el crimen organizado se inserta en una lógica de estado y de seguridad nacional, mientras que los feminicidios reflejan una lógica de la sociedad

33. Martínez Huerta, 16 de febrero de 2013.

34. Entrevista con Florinda Riquer Fernández, 13 de febrero de 2013.

35. Para una muestra interesante de la abundante bibliografía sobre activismo transnacional, véase, por ejemplo, Keck y Sikkink 1998; Staudt 2008.

36. Riquer Fernández y Castro 2012.

y por eso son de menor importancia para el estado. Desde un enfoque feminista poscolonial, es importante mostrar que hay múltiples seguridades e inseguridades y tipos de violencia.

Conclusiones

Iniciamos este capítulo con la historia ficticia de Xóchitl. El argumento es que las relaciones internacionales se ven de manera muy diferente desde una perspectiva subalterna. La globalización, representada por su trabajo en las maquiladoras, la violencia e inseguridad que dominan la vida cotidiana, la falta de un desarrollo equitativo y justo y la desigualdad de género son temas importantes para las RI, pero que pocas veces se ven desde la perspectiva de una mujer como Xóchitl. Una perspectiva de género ayuda a hacernos preguntas como las que se hizo Cynthia Enloe en la década de 1980: ¿Dónde están las mujeres (en las RI)? Obviamente, el pensamiento sobre género y las relaciones internacionales ha evolucionado, pero tal vez lo más importante de la pregunta de Enloe es que tenemos que analizar dónde están las personas (mujeres y hombres, niñas y niños) en las RI.

La seguridad, un tema central de las RI, ilustra que una perspectiva de género, en particular feminista poscolonial, revela las diferentes lógicas que la articulan en contextos específicos. La seguridad nacional, que está íntimamente relacionada con una visión estatocéntrica, sigue siendo la aproximación dominante y por tanto establece e influye en las agendas internacionales y políticas públicas. La inseguridad de las mujeres que viven, por ejemplo, en lugares como Ciudad Juárez, está reflejada en el tema de los feminicidios. No obstante el hecho de que la violencia contra las mujeres en esos lugares sea un problema grave, los feminicidios fueron parcialmente invisibilizados durante la guerra contra el crimen organizado y los "casos" continúan impunes.

El concepto de *feminicidio* ya no está únicamente vinculado con los acontecimientos de Ciudad Juárez. Se ha reconocido la existencia de feminicidios en otras partes de América Latina. Además, el concepto ha sido aceptado dentro de la jerga legal, por ejemplo por medio del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del establecimiento de convenios internacionales como la Convención de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) o la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belem do Para".

La violencia contra la mujer, en particular los feminicidios, ha sido un catalizador para la organización de la sociedad civil en América Latina. Hoy en día hay muchos grupos de mujeres, feministas y de derechos humanos que se han organizado en redes regionales transnacionales para combatir la impunidad y exigir a los estados latinoamericanos mayor rendición de cuentas en el tema de violencia e inseguridad de las mujeres.

Obviamente, hay muchos temas de las relaciones internacionales que se pueden analizar y entender desde una perspectiva de género. Lo importante es contextualizar cualquier tema o caso, adoptar un enfoque interseccional, hacer visibles los mecanismos y las relaciones de dominación y subordinación, y dar voz y visibilidad a personas o grupos subalternos. Es así como los límites de las RI se van ampliando.

7. Acercamientos radicales a las Relaciones Internacionales

Rosalba Icasa

En diciembre del 2012 se llevó a cabo en la Ciudad de México la Primera Cumbre Mundial de indignados, que tuvo como finalidad el análisis de las "insurrecciones sociales y los movimientos de protesta que surgieron entre 2010 y 2012 en países de la Primavera Árabe como Egipto, Túnez, Siria, Libia y Marruecos, y en Grecia, España, Estados Unidos, Chile y México".[1] Pocos medios de comunicación nacionales o internacionales dieron seguimiento al encuentro y los análisis académicos fueron prácticamente nulos. Sin embargo, en la cumbre destacó la participación de los protagonistas de estos movimientos en el proceso de análisis y al margen de la academia nacional e internacional encargada *de pensar lo internacional.*

¿Cuáles son las razones detrás de esta falta de interés? ¿Hay temas y sucesos más urgentes para pensar y teorizar? Diez años antes, el 16 de febrero del 2002, la señora Valentina Rosendo, indígena de la etnia mephá, fue violada y torturada por militares del 41 batallón de infantería que operaba en Cruz Grande, Guerrero, en el Suroeste Mexicano. En agosto del 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó al estado mexicano y lo sentenció, entre otras cosas, a reconocer su responsabilidad por la violación de los derechos humanos de la señora Rosendo y a ofrecerle una disculpa pública, la cual tuvo lugar finalmente el 15 de diciembre del 2011 en la Ciudad de México, en voz del secretario de gobernación (ministro del interior).[2] ¿Por qué demoró tanto este acto de reparación pública por parte del gobierno mexicano? ¿Por qué tuvo que acudir la señora Rosendo a instancias supraestatales como la CIDH? ¿Se trata de un asunto de competencias legales o de impunidad estructural del sistema de justicia mexicano? ¿Qué papel desempeñan el origen étnico y la clase social de la señora Rosendo en este proceso?

En este capítulo me interesa que tú, que estás interesada en las dinámicas, actores y procesos internacionales, te acerques al trabajo de hombres y mujeres que desde la academia y fuera de ella están generando formas de pensar lo internacional diferentes a los enfoques tradicionales como el Realismo (véase el capítulo 2) o el Liberalismo (véase el capítulo 3), y a partir de las experiencias concretas de hombres y mujeres de América Latina y el Caribe.

Para ello, comienzo por romper con el método de escritura tradicional de las Relaciones Internacionales el cual, como habrás visto en los capítulos anteriores, enmudece a quien escribe al extremo de que sus conocimientos parecen surgir naturalmente de un espacio distante. Este género de escritura está impregnado de la tradición *positivista* en las ciencias sociales que

1. *cumbreidi.org*
2. Icaza 2011.

tuvo su origen en Europa en el siglo XIX, con las ideas de Saint-Simon y Augusto Comte entre otros. El *Positivismo* supone que el único conocimiento válido es el producido con métodos científicos por su objetividad, es decir, porque genera ideas que no están influidas por quiénes somos ni de dónde venimos. Escribo, entonces, en primera persona para abrir un cuestionamiento a esta forma dominante de comprender y representar lo internacional tan arraigada en las RI y para poner de relieve que mi condición de mujer de clase media, mestiza, de nacionalidad mexicana y residente en los Países Bajos *informa e influye*, pero *también limita* las ideas que expreso en este capítulo.

En las RI este tipo de reflexiones son consideradas *pospositivistas*, pues tienen por objeto cuestionar la validez de la objetividad del método científico como el único válido para conocer y aprender acerca de lo internacional. Desde el Pospositivismo se ha buscado identificar cómo la ciencia tiene una estrecha relación con el poder político: le sirve y la justifica, promueve fines particulares, intereses económicos (por ejemplo, las farmacéuticas) y en algunas ocasiones incluso aprueba proyectos racistas y xenófobos (como la eugénesis del nacionalsocialismo). Desde mi punto de vista, la contribución más importante de una posición *pospositivista* en las RI es que introduce la noción de que todo conocimiento es incompleto y parcial.[3] Por todo lo anterior escribo en primera persona, desde mi saber situado y con la finalidad de entablar un diálogo contigo en este texto. Mi método es el de preguntar para avanzar en el análisis de lo internacional.[4] Por ello encontrarás muchas preguntas en este capítulo, más que certezas o respuestas, pues considero que al preguntarte algo tú también te formulas más preguntas.

Inicio, entonces, con una pregunta: ¿De qué manera las RI pueden explicarnos por qué se organizó una cumbre mundial de *indignados* en México o qué nos revela sobre la justicia nacional e internacional el caso de la señora Rosendo? Estos dos sucesos que parecen diferentes comparten una dimensión internacional que trataré de explicar a partir de las ideas de dos enfoques contemporáneos en las RI: el Posestructuralismo y el pensamiento decolonial. Ambos enfoques son radicales porque en formas diversas y grados distintos ofrecen explicaciones sobre actores, eventos y procesos como los que mencioné anteriormente que problematizan (cuestionan) fundamentos de sentido común en las RI.

¿Cómo se identifica un enfoque radical en las Relaciones Internacionales?

En primer lugar, un enfoque radical es esencialmente crítico del *statu quo*, es decir, pregunta cómo podrían ser las cosas de otra manera. Por ejemplo, ¿qué pasaría si las relaciones entre países no estuvieran organizadas a través de las instituciones de los estados, sino por organizaciones internacionales como la CIDH? ¿El mundo sería más justo y democrático, más incluyente, menos violento?

Segundo, un enfoque radical, además de ser crítico necesita un lenguaje, es decir conceptos, que permitan articular explicaciones que el Realismo, el Liberalismo o el Marxismo en las RI no pueden dar. Un ejemplo sería la crítica feminista en las RI que introduce el concepto de *género* como una variable fundamental que define la relación entre estados (véase el capítulo 6).

Un tercer elemento en un enfoque radical de las RI incluye no sólo una crítica a los límites

3. Sousa Santos 2006, 2007.
4. Red transnacional otros saberes 2012.

de las explicaciones ofrecidas por las teorías tradicionales, sino que también aporta explicaciones sobre lo "internacional" que apuntan a sucesos, actores, procesos y discursos que han sido producidos como inexistentes. Es decir, va de la mano de la *justicia epistémica,* entendida como el rompimiento de las jerarquías y exclusiones relacionadas con las formas dominantes de pensar y representar el mundo.[5] Tal es el caso de la experiencia de la señora Rosendo, la cual te podría ayudar a pensar sobre el sistema de impartición de justicia en México como profundamente clasista y racializado, o sobre el papel de la CIDH en la geopolítica de impartición de justicia internacional.[6]

Finalmente, con un enfoque radical en las RI se reflexiona acerca de cómo se genera el conocimiento sobre lo internacional, es decir, se preguntará quién lo está generando y con qué propósito. Un enfoque radical en las RI es una reflexión profundamente *epistémica*, es decir, que se encarga de pensar acerca de *cómo es que sabemos lo que sabemos* sobre lo internacional. Así que un enfoque radical es profundamente político, pues identifica procesos, actores, instituciones y *discursos* que generan la exclusión de ciertos saberes y comprensiones de lo internacional. Por ejemplo, desde el *pensamiento decolonial* el uso del inglés como lenguaje dominante de las ciencias sociales en general y de las RI en particular ha significado que ciertas instituciones educativas, publicaciones y redes de conocimientos sean consideradas superiores que otras en las que predomina, por ejemplo, el español.

El autor argentino Walter Mignolo denomina a esto la *geopolítica del conocimiento, el conocer y el sentir:* "hablar un lenguaje significa sobrellevar el peso de una civilización... por supuesto que puedes hacer un curso de Sociología en español, portugués, árabe, mandarín, bengalí, akan, etc. Pero hacerlo en esos lenguajes te pondrá en desventaja en relación con los debates disciplinarios de las corrientes principales. Será un tipo de 'sociología local'."[7]

Para continuar desarrollando estas ideas, te pido me acompañes en los siguientes tres pasos de mi reflexión. En primer lugar, introduciré qué es el *enfoque posestructuralista* en las RI y veremos cuál es su origen, qué conceptos han sido centrales, qué temas explica y cómo lo ha hecho. Después, me concentro en describir qué es el *pensamiento decolonial,* presentando su origen, conceptos clave y temáticas centrales. Finalmente, explico por qué considero que el *pensamiento decolonial* en las RI es *doblemente* radical.

Posestructuralismo en las Relaciones Internacionales[8]

El *Posestructuralismo* en las RI no es una teoría o escuela de pensamiento como el Realismo y sus variantes. Le precede el *Estructuralismo*, que en las ciencias sociales hace referencia a perspectivas y métodos enfocados en comprender estructuras sociales (el capitalismo) como sistemas complejos y con partes relacionadas entre sí (las clases sociales y la relación de explotación).

Ahora bien, desde el Posestructuralismo se ha argumentado que las estructuras sociales (el

5. Icaza y Vázquez 2013.
6. Gruffydd Jones 2006, 11.
7. Mignolo 2009, 166.
8. Esta sección tiene como referencias centrales las siguientes: Ashley 1984 y 1988, Ashley y Walker 1990a y 1990b, Coleman y Tucker 2011, Devetak 1996, Donegan 2006, Gilbert 2005, Shapiro 2002 y 1999, Walker 1993.

capitalismo) están condicionadas culturalmente. Es decir, que la cultura cumple un papel fundamental en ellas, de tal manera que para comprender un objeto o producto cultural (una artesanía para el consumo de poblaciones urbanas/mestizas) es necesario estudiar tanto el objeto mismo (la artesanía) como los sistemas de conocimiento que se coordinan para producirlo: las universidades y academias, las instituciones de gobierno encargadas de validar y certificar lo que es y no es "cultura indígena" y por ende una "artesanía" (FONART en México).[9]

Lo radical del Posestructuralismo es que apuesta por una comprensión de la realidad concreta (la artesanía) como no independiente de la interpretación que se hace de ella. En otras palabras, plantea una crítica a enfoques como el Marxismo, que parten de la idea de que es más importante conocer la realidad material (la artesanía) y las relaciones de explotación que conlleva, que la interpretación que hacemos de ella.

Para ser más precisa, desde una visión estructuralista sobre lo internacional se considerará que es posible conocer si contamos con las herramientas adecuadas y es por ello profundamente *positivista* en el sentido que expliqué arriba. Pero además, dicha perspectiva está asentada en la tradición filosófica cartesiana, que se refiere al pensamiento del filósofo francés René Descartes del siglo XVII, y quien es considerado uno de los fundadores de la filosofía occidental. Con su afirmación filosófica *pienso, luego existo,* planteó uno de los pilares centrales del pensamiento occidental y moderno: la mente humana (la razón) existe separada del mundo y las experiencias (emociones, sentidos) y por ello el hombre es capaz de conocer ese mundo. Es decir, existe un mundo externo a tu experiencia sensorial y emocional que puedes conocer a través de tu razón si cuentas con las herramientas adecuadas.

Mientras tanto, un enfoque posestructuralista partiría de considerar que no es posible conocer ninguna realidad material (la artesanía, pero también la violencia de género, la explotación de clase) sin intervención humana y que esta *intervención* se da en forma de *interpretación*. Es por ello que, desde esta perspectiva, todo conocimiento de lo internacional está mediado por la interpretación que hacemos de éste. Es decir, no conoces lo internacional debido a que puedas pensarlo racionalmente ni porque puedas evaluar las resoluciones legales de la CIDH en el caso de la señora Rosendo o verificar los pasaportes de las activistas *indignadas* que participaron en la Cumbre del 2012. Conocemos que tiene una dimensión internacional porque las explicaciones dominantes de las RI aseguran que un régimen como la CIDH o un pasaporte lo manifiestan.

Esta posición posestructuralista no podría ser comprendida en su totalidad sin recordar el contexto intelectual en el que surge: la crítica europea a la *modernidad* de mediados del siglo XX. Pero, ¿qué es la *modernidad*?

Tradicionalmente, la modernidad se entiende como un periodo de la historia que supuso el paso de la Edad Media, anclada en la tradición y formas agrarias de producción, a un periodo "moderno" en el que surgieron sociedades seculares y racionalizadas, es decir, en el que la religión y sus instituciones pasaron a desempeñar un papel secundario en la organización de la vida social.

La modernidad se representa como un producto europeo ilustrado que alcanzó su punto culminante en la Revolución Francesa y con la Independencia de Estados Unidos. La Revolu-

9. www.fonart.gov.mex

ción Industrial es el otro referente histórico que, se nos dice, dio origen a la modernidad y a partir del cual germinó el capitalismo. En las RI, uno de los sucesos culminantes que expresan la condición moderna como distinta del periodo medieval es el Tratado de la Paz de Westfalia de 1648, por el que se dio forma a la noción de *soberanía* anclada al estado-nación.

Desde esta perspectiva, la modernidad, se nos dice, supone un momento avanzado en la historia de la humanidad al traer consigo la ciencia y dejar atrás el oscurantismo medieval, al unificar pueblos y naciones bajo una misma soberanía, al propugnar los derechos humanos universales así como los proyectos de emancipación liberal y socialista. Es una visión del mundo que organiza las sociedades en naciones-estado y que se fundamenta en la emancipación, igualdad y felicidad del ser humano a través de la ciencia al servicio de la humanidad.

Sin embargo, la teoría crítica europea de posguerra explica que los grandes proyectos políticos de la modernidad (capitalismo, socialismo, liberalismo y marxismo) condujeron a la humanidad a las dos guerras mundiales y al exterminio de cientos de miles de personas.[10] Además, y contrario a lo que planteaba el paradigma moderno, bajo el liberalismo de mercado y el socialismo de estado se emprendieron profundas formas de control social del individuo (la burocratización de todos los aspectos de la vida) y no su emancipación ni su felicidad. De tal manera que, a inicios de la década de 1970 y en el marco de las revueltas juveniles europeas (París, Londres, Ámsterdam) se proclamó el final de las utopías producidas por la modernidad.

En el plano intelectual, pensadores europeos como Jean Baudrillard, Jean-François Lyotard, Jacques Derrida y Michel Foucault cuestionaron la ausencia de criterios de validez entre perspectivas, conocimientos y experiencias o lo que algunos definirán como la emergencia del *relativismo cultural.* Algunos, ante la falta de criterios de validez "únicos y universales" que suponía el gran mito moderno, se cuestionaron las jerarquías de los conocimientos (científico o no científico) a partir de una crítica a los sistemas de significados que sustentan tales diferencias. Es decir, buscaban *desnaturalizar* el pensamiento *binario* que sustentan las teorías modernas sobre el estado, la política, la naturaleza humana y el cambio social que informan las RI.

Por ejemplo, a partir del pensador francés Jacques Derrida se comprende el pensamiento crítico en las ciencias sociales como un acto de *deconstrucción*, es decir, de identificación sistemática del pensamiento binario a partir del cual se construyen teorías y explicaciones del mundo moderno y en las que un concepto es siempre dominante frente al otro: desarrollo/subdesarrollado, hombre/mujer, alta política/baja política, razón/emoción, blanca/indígena, Estados Unidos/México.

En el Posestructuralismo es fundamental la noción de discurso. Normalmente, en las RI *discurso* se refiere a las palabras que, por ejemplo, emplean ciertos actores para dar cuenta de alguna acción que emprendieron. Por ejemplo, el 16 de abril del 2012 el presidente Obama expresó antes de la VI Cumbre de las Américas: "Como presidente, me he comprometido a una nueva era de asociación con la región, incluida una mayor colaboración económica." [11]

Desde una posición posestructuralista, este discurso presenta palabras que están dentro de un sistema de significados. Es decir, las palabras del presidente Obama sólo cobran sentido en el *marco de validación* de las que son parte: una visión sobre lo internacional como esencialmente

10. La Escuela de Frankfurt y sus pensadores, como Max Horkheimer y Theodore Adorno en *La dialéctica de la Ilustración* (1944), y Jurgen Habermas en *Ciencia y técnica como ideología* (1968).

11. *Los Tiempos* 2012: Canelas, Bolivia.

interestatal, en la que la cooperación es posible, y en el contexto actual de crisis financiera, si ésta es económica entonces es positiva para todos. Desde este *marco de validación,* caracterizar la relación contemporánea de Estados Unidos con América Latina se vuelve una prioridad, pues es impensable que no exista esa relación.

El ejemplo anterior me permitirá explicarte por qué para Foucault el *conocimiento es poder*. Se conoce la realidad (la relación entre Estados Unidos y América Latina [EUA-AL]) mediante la *generación de interpretaciones* sobre ésta, y tales interpretaciones mantienen esa realidad. Además, las interpretaciones que se producen sobre esta realidad (por ejemplo, la relación EUA-AL) están inmersas en una *lucha interpretativa*. Es decir, ciertos significados dominan la interpretación mientras otros son silenciados o ignorados en coyunturas históricas particulares. Por ejemplo, en el inicio del siglo XX, la relación EUA-AL se interpretó en las RI como imperialista o de ayuda al desarrollo, según el campo político en que una se situara (izquierda o derecha). Para el inicio del siglo XXI, y después del ascenso y crisis del neoliberalismo, la relación se interpreta como neoimperialista o de socios, también dependiendo del lado en el espectro político donde te sitúes.

De igual manera que *discurso* y *conocimiento* son conceptos centrales en el Posestructuralismo, en las RI influidas por el pensamiento de Foucault lo es la noción de *poder*. Tradicionalmente, en las RI las explicaciones realistas, liberales o marxistas presentan el poder como una cosa o un instrumento que se posee o no. Desde estas perspectivas, el poder parece una cosa única o unitaria, que se gana o se pierde. El actor por excelencia que posee o no poder es el estado nacional.

Mientras tanto, a partir de las ideas de Foucault, el poder se comprende no como una cosa, sino como una relación compleja, múltiple (*el poder está en todas partes*), como un ordenamiento creativo del mundo que opera de manera difusa y en forma de red sin centros unitarios (ni el capitalismo ni el estado-nación), así como tampoco un actor único y racional que lo ejerce tras bastidores. Por ello, el estado es uno de los tantos *dispositivos* que reproducen *tecnologías de poder* para el control y autocontrol de las sociedades, los individuos y sus subjetividades (sentido de uno mismo). Tal es el caso de las políticas públicas de salud o educación.

Desde esta perspectiva, la relación EUA-AL no se explica como que tiene su centro en la presidencia de Estados Unidos o en los mecanismos de cooperación establecidos, sino como la forma *reiterativa* (repetitiva) en que los discursos sobre la relación (como esencial, estratégica, ineludible, en crisis o en apogeo) la producen y la regulan a tal grado que es imposible pensar que no exista. Además, esta forma reiterativa (o *performativa*) produce a los sujetos (académicos, políticos, estudiantes, periodistas) y sus mentalidades que hacen posible la reproducción de tales discursos. Por ejemplo, se ha postulado que la producción de imágenes sobre América Latina desde Washington la proyectan reiteradamente como "un lugar de problemas y no de soluciones".[12]

Precisamente, uno de las dispositivos que el Posestructuralismo identifica como productores de "verdad" sobre lo internacional es el lenguaje académico, el cual se presenta de una forma particular (distante y, por ello, "objetiva") de introducir nociones de estado-nación, soberanía, seguridad nacional, cooperación como "naturales". Aquí reside la contribución radical del Posestructuralismo a las RI: muestra que el conocimiento es poder y que el poder ordena

12. Taylor, en prensa.

mundos y formas de vida, tanto en el plano internacional como en el subjetivo: la llamada *gubernamentalidad*. Es decir, el poder creativo y ordenador de los discursos dominantes crea el tipo de sujetos y sus identidades (académicos, investigadores, profesores, estudiantes) que se requieren para reproducir los marcos dominantes de las RI hasta el infinito. Así, muchos libros de texto "empacan" ideas y uniforman enfoques en las RI, uno de los mecanismos concretos de reproducción de discursos y visiones dominantes.[13]

El pensamiento decolonial y las Relaciones Internacionales

El pensamiento decolonial, al igual que el Posestructuralismo, tampoco es una escuela homogénea que se ubique fácilmente en las RI. Se inspira en la filosofía de la liberación,[14]el pensamiento anticolonial,[15] los debates latinoamericanos y caribeños sobre la modernidad y posmodernidad, los estudios subalternos (especialmente la bibliografía del pensamiento feminista lésbico o el chicano),[16] la crítica posdesarrollista[17] y las lecturas críticas contemporáneas de la teoría de la dependencia y el sistema mundo.[18]

El pensamiento decolonial surge en el colectivo "modernidad-colonialidad-descolonialidad" que cultivan académicos de las ciencias sociales y humanidades, así como activistas de origen latinoamericano y caribeño ubicados dentro y fuera de universidades de América y el Caribe.[19] El colectivo tiene un interés por la construcción de opciones al paradigma moderno colonial y su violencia tanto física (experimentada por cuerpos racializados) como epistémica (expresada en la destrucción de saberes y formas de conocer el mundo no occidentales).

A diferencia de la *crítica poscolonial*[20] de las RI, que tiene en común al colonialismo británico, el pensamiento decolonial ubica el origen de la modernidad en el descubrimiento de América en 1492. Con este *giro decolonial* sobre la versión dominante de la historia comienza la aportación radical de esta corriente para repensar las RI, como explico a continuación.

El pensamiento decolonial, a diferencia del Posestructuralismo y la crítica poscolonial de las RI, abre la posibilidad de pensar el mundo desde fuera de los discursos dominantes que gobiernan el mundo y a los sujetos, es decir, desde el cuestionamiento que plantean las ideas y experiencias del Sur a las nociones dominantes en las RI. Un ejemplo es la versión decolonial del origen de la modernidad, que, como vimos, se representa en las ciencias sociales, incluidas las teorías críticas marxistas, feministas y posestructuralistas, como un producto de la Ilustración y la Revolución Industrial que se sitúa a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

El pensamiento decolonial reubica el origen de la modernidad tres siglos atrás, cuando el imperio español descubrió América en 1492 y con ello inició el control de las rutas comerciales del Atlántico durante los siglos XVI y XVII. En este periodo histórico, la noción de *raza* se

13. Gruffydd Jones 2006, 6.
14. Dussel 1983.
15. Fanon 2004, Cesaire 1955.
16. Lugonés 2003, Anzaldúa 1987 y 2001.
17. Escobar 1995.
18. Grosfoguel 2007.
19. Para una introducción al colectivo, véase Escobar 2007 y Castro Gómez *et al.* 2007.
20. Véase, por ejemplo, Chakrabarty 2007.

constituyó por primera vez en principio organizador y constitutivo del poder y lo político, la economía, las relaciones de género y el conocimiento.[21] Se trata de un aporte interesante para las RI, las cuales han sido caracterizadas como una disciplina "sin color".[22]

Pero, ¿por qué el adelantar el origen de la modernidad tres siglos y mostrar el entrelazamiento de la raza, lo político, la economía, el género y el conocimiento resultan relevantes para una aproximación radical a las ciencias sociales en general y para las RI en particular?

Este desplazamiento histórico del origen de la modernidad nos permite considerar que ésta y todos sus logros tienen un lado oscuro. Por ejemplo, el genocidio de las poblaciones indígenas de América y la explotación de su trabajo y territorios, sucesos de los que se habla poco y que casi nunca se toman para explicar los problemas contemporáneos de la humanidad (*ej. racismo ecológico*).

Este lado invisibilizado por las versiones dominantes que celebran la modernidad o que la ubican como producto esencialmente occidental recibe el nombre de *colonialidad*. La colonialidad es, entonces, la otra cara de la modernidad, a tal grado que desde el pensamiento decolonial "no hay modernidad sin colonialidad".

La colonialidad, que no es colonialismo, es todo aquello que ha sido producido como inexistente por el espectáculo de progreso y la emancipación que supuestamente representaba la versión dominante de la modernidad occidental. La colonialidad hace referencia al control de todos aquellos "otros" que no eran blancos ni europeos ni cristianos, de sus territorios, saberes y formas de comprender el mundo. No terminó con la independencia de las colonias americanas en el siglo XIX ni con el proceso de descolonización de la década de 1970, sino que las formas actuales de organizar y pensar el mundo se encuentran profundamente impregnadas por la colonialidad.

Tal es el caso del "desarrollo" alcanzado en el Norte global que no puede pensarse sin la explotación de recursos y personas que lo hizo posible desde el siglo XVI y que continúa hasta nuestros días a través de formas racializadas de explotación de mano de obra. Por ejemplo, el trabajo informal de mujeres de origen latinoamericano, asiático y africano responsables de cientos de ancianos y niños en las capitales del Norte global donde por su origen no occidental se les atribuyen cualidades para el "cuidado" y el "trabajo doméstico" de manera casi natural, pero siempre inferiores y subordinadas a las mujeres para las que trabajan.

Entonces, la colonialidad permite pensar más allá de las jerarquías de binomios: guerra/paz, conflicto/cooperación, anarquía/orden, realidad/ideología, etc. Esto es posible porque la colonialidad no es una jerarquía de elementos que generan lo internacional, sino articulaciones complejas de opresiones múltiples: por origen racial, clase, género y forma de conocer. En estas articulaciones, lo material (la estructura en términos marxistas, la anarquía para los realistas clásicos) no tendrá mayor peso o jerarquía que, por ejemplo, el racismo o el género para explicar la realidad internacional o mundial.[23]

Debido a que las manifestaciones de la colonialidad no están separadas unas de otras sino conectadas de formas complejas, el pensamiento decolonial permite elaborar ideas y explica-

21. Quijano 2000 y 2008, Mignolo 2003a, 2003b, 2009 y 2010, Grosfoguel 2007.
22. Taylor en prensa.
23. Grosfoguel 2007.

ciones más cercanas a la realidad internacional. Por ejemplo, tomemos el caso de la división internacional del trabajo que ha sido entendida como parte integral del desarrollo del sistema mundo capitalista. Desde la teoría del sistema mundo, esta división se establece con la diferenciación espacial del mundo entre países del centro, que son exportadores de bienes de alto valor agregado por su contenido tecnológico hacia los países de la periferia, exportadores de bienes de bajo valor agregado. Desde el pensamiento decolonial, esa división está sustentada igualmente en este diferencial de ganancia, pero también en la jerarquía global racial y étnica de europeos y no europeos.[24] En otras palabras, en la actualidad es imposible pensar en el ordenamiento mundial tan sólo como relaciones de explotación (entre capital y trabajo) y relaciones de dominación (entre metrópolis y estados periféricos), sino que debe pensarse también en cómo estas condiciones se entrelazan con la producción de subjetividades y formas particulares de conocimiento (como por ejemplo la disciplina de las RI).[25]

Con el desplazamiento histórico-temporal del origen del mundo moderno capitalista al final del siglo XV, no sólo se rompe una versión eurocéntrica dominante, sino que se ubica el momento en que Europa y su proyecto de civilización se autoproclama como *universal*. Esta visión sobre Europa y sobre todo lo occidental impregna la organización de la vida, el trabajo, los pensamientos y las subjetividades. Las ciencias sociales y humanidades que se constituyeron en el siglo XIX no están exentas de ello, al contrario, contribuyen a producir conocimientos e instituciones que reproducen la idea de superioridad y universalidad de Occidente frente a la inferioridad y particularidad del resto del mundo.

De tal forma que tenemos que las Ciencias Sociales son parte de la estructura moderna colonial que jerarquiza conocimientos. Occidente piensa y genera teorías mientras que el resto del mundo produce datos o es datos. En el caso de las RI surgidas en plena Guerra Fría, durante el siglo XX, son parte y contribuyen al dominio militar, económico y epistémico de Estados Unidos, donde se piensa y se gobierna "lo internacional". Voces críticas señalan: "las RI se proclaman como una disciplina relevante para todas las personas y estados, que traza sus orígenes modernos sin ningún empacho o vergüenza a un lugar y momento en el centro y cenit del imperialismo".[26]

Han habido esfuerzos por hacer las RI más "incluyentes" y por mapear e incorporar visiones del mundo diferentes de los intereses y temáticas del mundo anglosajón y europeo.[27] La teoría de la dependencia y la crítica poscolonial son dos casos que ilustran estos esfuerzos de inclusión. Otros esfuerzos han buscado volver a teorizar el nacionalismo, la guerra y la paz con perspectivas producidas en la periferia, en el "Tercer Mundo", y son llamados para pensar las RI *desde* el Sur.[28]

Estos análisis son un primer paso, pero resultan tan políticamente correctos como insuficientes al no problematizar ni cuestionar las jerarquías y opresiones modernas coloniales que informan profundamente el cómo y el quién produce conocimiento sobre "lo internacional" en las RI. Un esfuerzo radical significaría repensar las RI *con* el Sur: una variación de lenguaje

24. Quijano 2000 y 2008, Mignolo 2010.
25. Grosfoguel 2007.
26. *Ibíd.*, 2.
27. Tickner 2003.
28. Tickner 2003a y 2003b, Tickner y Waever 2007.

profundamente epistémica y política con lo que concluyo mi exposición.

Descolonizando las RI: Repensando el Sur

Recientemente se ha buscado descolonizar las RI mediante "una crítica más amplia y profunda que comprenda la disciplina como un todo, sus supuestos, formas de pensar y analizar, su conciencia y su actitud".[29] Algunos incluso han optado por reconocer a las RI como la ciencia de las *Relaciones Imperiales*, por lo cual hay que rechazar toda la teoría de RI y centrarse en explicar la producción imperial del orden mundial.[30]

Desde el pensamiento decolonial, repensar las RI *con* el Sur (sus actores, procesos y discursos) es descolonizarlas, pues significa "una búsqueda de entre las ruinas de la modernidad occidental de elementos o tradiciones suprimidas y marginalizadas".[31] Lo anterior significaría ubicar conceptos y paradigmas provenientes de la experiencia colonial del Sur, es decir, aparte de los marcos teóricos y epistémicos del pensamiento eurocéntrico como "una posibilidad de revelar historias, valores, luchas, ideas y formas de ser no imperiales y antiimperiales".[32]

Desde el pensamiento decolonial, el *Sur* es más que un espacio geográfico, es una metáfora del sufrimiento producido por el capitalismo moderno colonial,[33] es la *herida colonial.*[34] Desde esta noción, se propone el uso de epistemologías del Sur, es decir, formas de saber y estar en el mundo que provienen de la experiencia moderna colonial, no para presentarlas como perfectas o mejores, sino para promover un diálogo crítico con éstas.

Se trata, entonces, no de hacer estudios sobre poblaciones marginales o subalternas (migrantes, desplazados, indígenas) ni de pretender pensar como ellas ni mucho menos hablar por ellas. Es repensar el regionalismo,[35] la cooperación internacional, la ciudadanía,[36] la soberanía nacional[37] o la geopolítica[38] desde los cuestionamientos y preguntas que abren las interpretaciones parciales y situadas que somos capaces de generar (como estudiantes, profesoras, investigadoras, activistas) sobre las visiones que se nos comparten sobre el mundo moderno colonial. Tal es el caso de las experiencias concretas de personas y comunidades que han definido su relación con la naturaleza no como un recurso, sino como una relación con el pasado.[39]

El pensamiento decolonial aplicado a la política de seguridad regional en "América del Norte" ha dado cuenta de cómo los análisis académicos que se enfocaron en el fracaso institucional del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) produjeron como inexistente el impacto social de la agenda de militarización en la región.[40] To-

29. Gruffydd Jones 2006, 9.
30. Saurin 2006.
31. Santos 2010.
32. Gruffydd Jones 2006, 13.
33. Santos 2010, Mignolo 2007.
34. Santos 2010, 231; Mignolo 2007.
35. Porto Gonzalvez 2012, Icaza 2010 y 2012.
36. Foneseca y Jerrems 2012.
37. Taylor en prensa.
38. Cairo 2010.
39. Shilliam 2010; en prensa.
40. Icaza 2010 y 2012.

mando como punto de partida las experiencias concretas, plurales y situadas de las mujeres de clase trabajadora e indígenas, como la señora Rosendo, y la violencia que ejerce sobre su vida y su cuerpo la militarización de los espacios públicos, este análisis ha cuestionado el fracaso de la integración en seguridad regional en América del Norte, a la que califica como un proceso tan exitoso como violento.

De esta manera, el pensamiento decolonial ofrece opciones para la reconstrucción de proyectos políticos y éticos para las RI que buscan soluciones a problemas modernos (violencia de género y étnica, crisis ambiental, crisis de representaciones políticas) más allá de las soluciones ofrecidas por los paradigmas modernos coloniales del Marxismo, el Liberalismo e incluso el Posestructuralismo.[41]

41. Escobar 2007, Sousa Santos 2010.

8. El pensamiento latinoamericano en las Relaciones Internacionales

Arlene B. Tickner

Desde la descripción hecha por Stanley Hoffmann de las Relaciones Internacionales (RI) como una ciencia social estadounidense, se ha vuelto un lugar común afirmar que las RI no son nada "internacionales", sino que reflejan los marcos conceptuales y los intereses temáticos de Estados Unidos y, en menor medida, de algunos países europeos.[1] Por ello, los estudios internacionales en el Sur global se describen comúnmente en términos de su apego a dichos modelos, como un flujo asimétrico de conocimiento entre el Norte exportador y el Sur importador y consumidor.[2]

La dependencia intelectual entre Sur y Norte que se genera por lo anterior ha sido criticada desde varios ángulos. Primero, se ha argumentado que las categorías y los conceptos diseñados en Estados Unidos son de escasa utilidad cuando se aplican a contextos políticos y sociales distintos, hasta tal punto que pueden ser disfuncionales y contraproducentes.[3] Por ejemplo, las principales teorías de las RI se basan en el quehacer mundial de las grandes potencias y la centralidad del poder, entendida en términos estratégico-militares, lo cual puede ser poco relevante para analizar y orientar la política internacional de la mayoría de los países latinoamericanos.

Segundo, el predominio de un modelo disciplinario *made in USA* tiene el efecto de desconocer a los países del Sur como protagonistas activos en la construcción de su propio conocimiento acerca del mundo. En las RI, el famoso dicho de Tucídides, "los fuertes hacen lo que quieren mientras que los débiles hacen lo que les toca", pronunciado hace más de dos mil años, aunque cierto en parte, también refuerza la idea de que el Sur global es irrelevante para el estudio de la política global.[4] Kenneth Waltz, uno de los autores neorrealistas más importantes en la historia de la disciplina, reitera esta condición de marginalidad al opinar que "sería absurdo construir una teoría de las relaciones internacionales basada en países como Malasia y Costa Rica" (véase el capítulo 2).[5]

Dados los altos niveles de influencia política, económica y cultural que Estados Unidos ha ejercido históricamente en los países de América Latina (AL), la región constituye un lugar

1. Hoffmann 1977.
2. Holsti 1985; Richard 2001.
3. Neuman 1998; Ayoob 1995.
4. Tucídides 1989.
5. Waltz 1979, 72.

sugestivo para explorar la difusión de ideas en el campo de las RI. Sin embargo, el estatus subordinado de AL también ha provocado un rechazo intenso de esta potencia, lo cual ha llevado a la búsqueda de marcos analíticos más acordes con las realidades latinoamericanas y sus objetivos específicos en política internacional. Por ejemplo, entre las décadas de 1960 y 1970, diversos autores de la región formularon la Teoría de la *Dependencia* con el fin de comprender los problemas del subdesarrollo y las particularidades de la inserción global de los países periféricos. De forma similar, la preocupación por la dependencia económica y política de América Latina explica la emergencia y consolidación de los estudios internacionales en ese periodo, que en gran medida giraron en torno al problema de la *autonomía*.

En este capítulo se explora la evolución de las RI en América Latina, haciendo énfasis en el pensamiento propio que se ha desarrollado en la región sobre el quehacer mundial. Especialmente, se tratará de mostrar que si bien las teorías y los temas estadounidenses en RI han ejercido una influencia preponderante sobre la comprensión en Latinoamérica de lo "internacional", aspectos "locales", tales como los intereses de los estados nacionales, los problemas que afectan a la región en asuntos como el desarrollo y la seguridad (véase el capítulo 11), así como la política exterior de los países también son importantes a la hora de entender el estado de la disciplina en AL.

El pensamiento de la CEPAL

Pese a la afirmación común de que el Sur no es productor de ideas, sino de la materia prima a partir de la cual el Norte las concibe, hay antecedentes interesantes de pensamiento latinoamericano sobre las RI que vale la pena explorar. Si bien el trabajo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Teoría de la Dependencia son los ejemplos más conocidos de una reflexión propia acerca de la política mundial, desde la disciplina de las RI también se han desarrollado varios enfoques, entre ellos la Autonomía Periférica y el Realismo Periférico, que ilustran de qué forma incluso los modelos teóricos hechos en Estados Unidos –tales como el Realismo y el Liberalismo (véase los capítulos 2 y 3)– han sido transformados a la hora de "viajar" a AL. Veamos.

En las décadas de 1950 y 1960, la CEPAL, con su primer director, Raúl Prébisch, revolucionó la forma de entender los problemas de desarrollo en América Latina. La escuela cepalina, en contraste con la Teoría de la Modernización,[6] intentó explicar el subdesarrollo en función de las dinámicas del sistema internacional capitalista, en particular cómo la división internacional del trabajo y la inserción de las economías latinoamericanas en el sistema global producían relaciones asimétricas entre los países fuertes –denominados *céntricos*– y los de la *periferia*.[7]

En respuesta a ese diagnóstico, la CEPAL señaló la necesidad de orientar la producción de la región hacia bienes manufacturados, a fin de volver sus economías menos vulnerables a los cambios en el mercado global. El instrumento interno por el cual esta transformación debía efectuarse era la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la cual requería una intervención activa del estado en la regulación económica. En el ámbito regional, la CEPAL también impulsó procesos de integración en toda América Latina para aumentar la capacidad

6. Para una exposición de la Teoría de la Modernización, véase Valenzuela y Valenzuela 1978.
7. United Nations-ECLA 1950.

colectiva de los países para relacionarse con el capitalismo global.[8]

Aunque sus recomendaciones se implantaron regionalmente, la viabilidad de su modelo de desarrollo fue cuestionado, entre otros factores porque la ISI creó un nuevo tipo de dependencia frente a las importaciones y la inversión extranjera.[9]

La Teoría de la Dependencia

La Teoría de la *Dependencia* compartió muchos de los supuestos fundamentales de la escuela cepalina, como el carácter desigual de las relaciones de intercambio en la economía global, la división del mundo entre centro y periferia, la inserción desventajosa de América Latina en la división internacional del trabajo con base en su especialización en bienes primarios, pero rechazó al mismo tiempo su propuesta de cambio gradualista. Para muchos escritores de la Teoría de la Dependencia, la revolución cubana de 1959 y la expansión de grupos guerrilleros de izquierda por toda AL durante el auge de la Guerra Fría habían llevado a las élites regionales a abandonar la hoja de ruta propuesta por la CEPAL, consistente en un proceso de desarrollo más incluyente y equitativo, y a aliarse con Estados Unidos para luchar contra el comunismo. El hecho de que algunos países de la región sucumbieran a regímenes autoritarios ofrecía un testimonio adicional de la reticencia de los grupos dominantes a permitir la transformación genuina de las sociedades latinoamericanas.

En su libro clásico, *Dependencia y desarrollo en América Latina,* Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto basan su análisis en un supuesto básico que comparten todos los autores de la Teoría de la Dependencia: el subdesarrollo es producto directo de la expansión del sistema capitalista, el cual vincula diversas economías al sistema global según sus aparatos productivos.[10] La dependencia se mantiene a través de esta división internacional del trabajo, así como por medio de las relaciones de dominación que genera en los países dependientes, al igual que las alianzas estratégicas que establecen los grupos dominantes de la periferia con los del centro. Así, las dimensiones interna y externa, social, económica y política se vuelven importantes a la hora de examinar el carácter de la dependencia en distintos momentos históricos.

Según autores como Theotonio dos Santos,[11] Cardoso[12] y Osvaldo Sunkel,[13] transformaciones en el capitalismo global redundan en cambios en las relaciones de dominación y subordinación entre centro y periferia. En el caso de América Latina, la dependencia no se limitó a los países más pobres ni a los que producían bienes primarios, sino que entre las décadas de 1930 y 1950 se afianzó en las economías más avanzadas de la región, por ejemplo, Brasil, Argentina, Chile y México, justamente las que tenían un mayor desarrollo capitalista y mercados de consumidores.

Para Santos, esta etapa, llamada de *dependencia transnacional,* tuvo como característica central la presencia del capital extranjero.[14] Por su parte, Cardoso identifica nuevas formas de interac-

8. Cardoso 1972.
9. Véase Santos 1969.
10. Cardoso y Faletto 1969.
11. Santos 1969, 1973.
12. Cardoso 1972.
13. Sunkel 1980.
14. Santos 1968, 1.

ción entre empresas multinacionales y burguesía local y distintas formas de negociación entre éstas y los estados latinoamericanos.[15]

Según Cardoso, el *desarrollo dependiente* fue el principal resultado de la dependencia transnacional.[16] En otras palabras, al contrario del argumento común de que la dependencia impedía el crecimiento de las economías periféricas, en contextos latinoamericanos caracterizados por la industrialización el desarrollo no era incompatible con la dependencia. Sin embargo, el desarrollo dependiente generó graves distorsiones en las estructuras económicas, políticas y sociales de los países latinoamericanos, básicamente por estar circunscritas en los intereses capitalistas transnacionales.[17]

Además de modificar la estructura productiva de los países dependientes de forma negativa, Guillermo O'Donnell (1972), en su análisis del modelo burocrático autoritario en Brasil y el Cono Sur, muestra que la modernización y la industrialización en América Latina, en vez de producir condiciones favorables para la democracia, se asociaron con el auge de gobiernos autoritarios en estos países.

En las décadas de 1960 y 1970, la Teoría de la Dependencia se convirtió en un verdadero paradigma de las ciencias sociales en América Latina. No sólo constituyó el lente principal a través del cual la academia regional analizaba problemas de subdesarrollo y la lucha de clases, sino que también ofreció las bases para repensar las relaciones internacionales latinoamericanas, dadas las luces que arrojaba sobre problemas como el *estado*, el *desarrollo nacional* y la *soberanía*, entre otros. Igualmente interesante es que la Teoría de la Dependencia constituyó una reacción elocuente al etnocentrismo característico de los análisis dominantes sobre América Latina, los cuales tendían a representarla como una región atrasada precisamente porque no había logrado agotar las mismas etapas del desarrollo que los países avanzados. En contraposición, la Teoría de la Dependencia aclaró que el subdesarrollo y el desarrollo en distintas partes del mundo son producidos históricamente en función de las necesidades del capitalismo global.

Lo anterior tuvo eco en la academia del primer mundo, la cual se plegó enérgicamente a los planteamientos de la Teoría de la Dependencia en sus propios análisis.[18] Por ejemplo, por primera vez en la evolución de las ciencias sociales occidentales se empezó a analizar el problema de la pobreza, uno de los dilemas éticos más grandes de la humanidad, desde un marco normativo que buscaba condenar y solucionar dicha situación.

Las teorías feministas, por su parte, se nutrieron de algunas ideas de la Teoría de la Dependencia, entre ellas la existencia de estructuras de violencia propagadas por el capitalismo que obstaculizaban la satisfacción de necesidades básicas de algunos sectores de la población mundial, e introdujeron en estos marcos de análisis la categoría del género como otra condición más de exclusión y discriminación en la sociedad (véase el capítulo 6). Algunos de los planteamientos más interesantes de la llamada *escuela poscolonial* para analizar los problemas del tercer mundo hoy día (como el carácter depredador del imperialismo cultural y la denuncia del eurocentrismo) se nutren también de reflexiones provenientes de la Teoría de la Depend-

15. Cardoso 1972, 43-44.
16. Cardoso 1974.
17. Sunkel y Fuenzalida 1980, 45.
18. Packenham 1992.

encia.[19] De esta forma, dicho enfoque latinoamericano constituye uno de los pocos modelos exitosos de exportación de conocimiento de Sur a Norte.

Autonomía periférica y nacimiento de las Relaciones Internacionales

En gran medida, el nacimiento y la consolidación de las RI en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980 respondieron a la necesidad de reducir los niveles de dependencia política, económica e intelectual de la región.[20] Muchos autores compartían la idea de que América Latina debía crear sus propios conocimientos a partir de las realidades regionales. Como lente analítico sobre la política mundial, la Teoría de la Dependencia se consideraba demasiado determinista, en el sentido de que no visualizaba la posibilidad de romper con las relaciones dependientes entre periferia y centro salvo por medio de la vía revolucionaria, opción que para muchos académicos latinoamericanos no era ni viable ni deseable. Por su parte, se creía que el análisis de las relaciones internacionales desde la perspectiva estadounidense del Realismo no obedecía a las necesidades de América Latina, ya que dicha teoría se centraba en las relaciones de poder estratégico militar entre actores estatales en un mundo anárquico.

La creación de los primeros centros de investigación y programas de enseñanza consagrados al estudio de las RI en América Latina también fue resultado del cambio en la orientación externa de los países de la región.[21] En especial, éstos buscaban una inserción más beneficiosa dentro del sistema internacional, para lo cual se volvió indispensable aumentar su *autonomía*, sobre todo en relación con Estados Unidos. Aunque los esfuerzos académicos que comenzaron a emerger en RI estaban aislados unos de otros, sus agendas de investigación reflejaban intereses comunes, entre ellos la operación del sistema internacional, las relaciones Norte-Sur y el papel del tercer mundo, la integración económica y la cooperación regional, la política exterior comparada y los procesos de transnacionalización e interdependencia.

Para la consolidación de la disciplina fue fundamental la creación del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) en 1977, una asociación de centros académicos dedicados a la promoción de la investigación y enseñanza, así como al mejoramiento de las capacidades internacionales de los países de la región. A diferencia de periodos históricos anteriores en los que el intervencionismo de Estados Unidos en América Latina era muy pronunciado, en la década de 1970 autores como Robert Keohane y Joseph Nye vaticinaban el declive de la hegemonía.[22] Al mismo tiempo, las crisis petroleras de 1973 y 1979, que resaltaron el poder de los estados productores de petróleo, y el llamado de los países en desarrollo para que hubiera un "nuevo orden económico mundial", crearon una sensación generalizada de optimismo respecto al peso potencial de América Latina en la escena mundial.

Uno de los resultados más interesantes de la interacción intelectual promovida por RIAL entre académicos de toda la región fue el desarrollo de nuevos instrumentos conceptuales para pensar las RI en este contexto cambiante, en especial lo que podría denominarse la *autonomía periférica*.

19. Shohat 1992.
20. Lagos 1980; Muñoz 1980; Tomassini 1985.
21. Tomassini 1990; Maira 1990; Russell 1992.
22. Keohane y Nye 1977.

La autonomía no sólo se veía como factor indispensable para el desarrollo económico, algo que la dependencia ya había recalcado, sino que el concepto también empezó a vincularse con la política exterior de la región. De afuera para adentro, la autonomía se empezó a considerar como un mecanismo regional para protegerse de los efectos más negativos de la dependencia. Y de adentro hacia fuera, se vio como un instrumento para afirmar los intereses regionales en el sistema internacional.

En muchos sentidos, la bibliografía sobre la autonomía que se produjo en América Latina en la década de 1980 estableció un puente conceptual entre la escuela de la dependencia y las dos teorías dominantes de las RI en Estados Unidos, el *Realismo Clásico*[23] y la *Interdependencia*.[24] Por ello, constituye un ejemplo de hibridización del conocimiento y ayuda a ilustrar la complejidad de los procesos de transporte, asimilación y transformación que implica el intercambio de conocimiento entre centro y periferia.[25]

La Teoría de la Dependencia y el Realismo, a pesar de plantear preguntas y problemas muy diferentes –la primera pregunta acerca del subdesarrollo y la dominación centro-periferia, mientras que el segundo gira en torno a las relaciones de poder entre grandes potencias–, comparten una serie de supuestos acerca del carácter del orden global. Ambos consideran que el poder, sea económico como en el caso de la dependencia o estratégico-militar en el Realismo, establece relaciones jerarquizadas entre diferentes países en el orden global; ambos observan que en un mundo en que no existe un gobierno internacional, los fuertes hacen lo que quieren en materia de política mundial; y ambos ofrecen pocas esperanzas de que los países periféricos puedan satisfacer sus objetivos en política internacional, salvo por medio del establecimiento de relaciones subordinadas y dependientes con un país más fuerte.

Por su parte, la Teoría de la Dependencia comparte con la Teoría de la Interdependencia la idea de un sistema global interconectado, producido primordialmente por el capitalismo, y por ende la importancia de los temas económicos para la política internacional. Las dos también identifican a los actores no estatales, en particular las empresas transnacionales, como jugadores importantes en el escenario internacional.

La síntesis entre teorías locales e importadas se vuelve evidente en las referencias académicas a dos autores en particular, Helio Jaguaribe[26] y Juan Carlos Puig.[27] Los académicos latinoamericanos en el campo de las RI los reconocen por haber incorporado de forma creativa las ideas estadounidenses en la materia dentro de los análisis regionales de la política mundial. Esta fusión de conceptos tomados de la Teoría de la Dependencia, el Realismo y la Interdependencia constituye un modelo híbrido latinoamericano, la *Autonomía Periférica,* que se convirtió en un marco conceptual central para analizar la política internacional desde muchos países de la región.[28]

Para Jaguaribe, la autonomía es función de lo que el autor describe como la *viabilidad nacion-*

23. Morgenthau 1968.
24. Keohane y Nye 1977.
25. Tickner 2002.
26. Jaguaribe 1979.
27. Puig 1980.
28. Tickner 2002.

al y de la *permisibilidad internacional*.[29] Lo primero se refiere a la existencia de recursos humanos y materiales adecuados, y el grado de cohesión sociocultural que existe dentro de un país dado. Lo segundo se relaciona con la capacidad de un país para neutralizar las amenazas externas y depende de factores como las capacidades económicas y militares, así como del establecimiento de alianzas con terceros países. Jaguaribe identifica dos requisitos adicionales para el logro de la autonomía, a saber, la autonomía tecnológica y empresarial, y la existencia de relaciones favorables con Estados Unidos, el poder hegemónico. En todos estos casos, Jaguaribe se refiere directamente a los problemas que genera la dependencia en términos de la falta de recursos, la debilidad del estado, la ausencia de la soberanía para impedir la intervención de terceros, sean otros países o empresas transnacionales, y la pérdida de control sobre los insumos tecnológicos. Asimismo, el autor hace hincapié en el hecho de que el conocimiento tecnológico, si bien es fundamental para controlar a los actores transnacionales, debe ser acompañado por un recurso humano, en particular de carácter empresarial adecuado.

De forma similar a los argumentos planteados por Jaguaribe, Puig considera que la autonomía requiere grados adecuados de viabilidad nacional, una cantidad suficiente de recursos nacionales y un compromiso explícito por parte de las élites de que la autonomía tiene un valor intrínseco.[30] Así, ambos autores comparten la convicción de que si los grupos dominantes de la región no deciden romper con los lazos de dependencia que los unen al centro, la autonomía difícilmente se puede lograr.

La autonomía constituye, en esta medida, un tema que atañe a la problemática internacional de los países periféricos. En el pensamiento céntrico es algo que ni siquiera se discute, ya que los países fuertes como Estados Unidos gozan de autonomía de forma casi automática, y por ende, no tienen que reflexionar acerca de cómo adquirirla. En muchos contextos del tercer mundo, la autonomía es importante en términos simbólicos, ya que se considera un mecanismo fundamental para asegurar formas de desarrollo no dependiente y para garantizar la independencia del estado. Como forma de práctica política, la autonomía constituye un instrumento para defender la soberanía nacional y el desarrollo, para controlar las actividades de las empresas transnacionales, para afianzar las capacidades negociadoras y para defender otros intereses frente a los países fuertes. En resumidas cuentas, podría argumentarse que en el pensamiento latinoamericano, la autonomía, y no el poder tal y como lo conciben teorías como el Realismo, se plantea como la estrategia principal que la región debe desarrollar ante el mundo.

Realismo Periférico

A partir de 1982, la irrupción de la crisis de la deuda comenzó a truncar los márgenes de maniobra de la región dentro del sistema internacional. Las prescripciones neoliberales que entraron en boga llevaron a una reevaluación del papel del estado en las sociedades latinoamericanas, así como a un recetario de reformas económicas que incluyeron la liberalización del comercio y la inversión, la privatización y el mejoramiento de la competitividad. Esta "década perdida" de América Latina, junto con los esfuerzos de Estados Unidos por restablecer su hegemonía, produjeron cierto pesimismo en torno al valor intrínseco de la autonomía periférica como eje central de la política internacional de América Latina. Con la transición a la democra-

29. Jaguaribe 1979, 96-97.
30. Puig 1980.

cia en Brasil y el Cono Sur, los acuerdos de paz en Centroamérica y el fin de la Guerra Fría, los países de la región terminaron volcándose hacia dentro y asumieron políticas exteriores menos confrontacionales y más acordes con las exigencias del neoliberalismo.

En reflejo de lo anterior, Carlos Escudé sostiene que los beneficios de la autonomía, históricamente un pilar de la política exterior de la región, se deben ponderar junto con los costos relativos de usarla, que por lo general son altos.[31] En un intento por desarrollar una teoría relevante para la política exterior de la periferia, los planteamientos de este autor giran en torno a los méritos de lo que se denomina el *Realismo Periférico.* Según Escudé, la adopción acrítica de marcos teóricos producidos principalmente en Estados Unidos ha tenido consecuencias negativas en América Latina, en la medida en que ha favorecido los propósitos ideológicos de las élites de estos países. Así, mientras que la teoría realista se utilizó para justificar políticas exteriores agresivas, la Teoría de la Interdependencia llevó a una sobrestimación de sus posibilidades de acción en el plano externo.

Por otro lado, el autor identifica como problemática la centralidad del estado en las teorías de las RI, dado que éstas presentan a dicho actor como un "ser vivo" sin precisar los intereses específicos que representa. En el caso de los países periféricos, esta "falacia antropomorfa" del estado es utilizada, según Escudé, para promover los intereses de las élites en desmedro del bienestar general. En contraposición a ello, el autor propone un enfoque que se centre en los intereses ciudadanos.[32]

Las premisas básicas del Realismo Periférico, que se alejan sustancialmente de la Autonomía Periférica, son: *a)* el concepto del interés nacional debe definirse en términos del desarrollo económico centrado en el bienestar de la ciudadanía; *b)* los países periféricos deben eliminar las confrontaciones políticas con las potencias del centro en aquellos casos en que las políticas de éstas no afecten directamente los intereses materiales del país en cuestión; *c)* los países periféricos deben evitar confrontaciones improductivas con las grandes potencias, incluso cuando tales confrontaciones no generan costos inmediatos; *d)* los países periféricos deben evitar enfoques de política exterior "idealistas" pero costosos, y *e)* los países periféricos deben examinar las ventajas de aliarse con el poder dominante o con una coalición de grandes potencias.[33]

En términos generales, entonces, el Realismo Periférico presume que una estrategia más cautelosa de alineación o asociación con las potencias, o como mínimo, de no enfrentamiento con ellas, es el mejor garante de los intereses de los países periféricos, en especial el desarrollo económico. Para Escudé, éste debe ser el principal objetivo de la periferia, ya que sin el desarrollo de otras metas, incluyendo la autonomía, no son posibles. Sin embargo, la fórmula que propone para conseguirlo parecería perpetuar el estatus de la dependencia y la aceptación del orden global existente, con las consecuencias negativas que pueda acarrear.

Integración y seguridad

La crítica formulada por el Realismo Periférico sobre la autonomía y su insistencia en la necesidad de una política internacional más "pragmática" refleja en gran medida la situación

31. Escudé 1995.
32. *Loc. cit.*
33. *Ibíd.*, 154-157.

política e intelectual prevaleciente en América Latina entre la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI. Tanto el pensamiento cepalino como la Teoría de la Dependencia y la Autonomía Periférica perdieron peso como guías para la acción externa de la región. En lugar de la dependencia y el subdesarrollo, problemas tales como la inserción global, la competitividad y la consolidación democrática adquirieron mayor importancia.[34] En tales casos, la investigación sistemática de la integración económica y política y el regionalismo, así como de la seguridad, se volvió parte fundamental de las RI latinoamericanas.[35]

El estudio de todos estos temas evidencia varios rasgos generales. Primero, hay el intento por adaptar teorías del Norte al caso de América Latina, como ocurre, por ejemplo, con el análisis de esquemas regionales de integración como MERCOSUR o UNASUR en función de ideas como *comunidad de seguridad*.[36] Segundo, se examina la especificidad de la experiencia latinoamericana con éstas.[37] Por ejemplo, según Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, el modelo de integración que Sudamérica ha adoptado, denominado *autonomía relacional*, subraya la importancia de las relaciones subregionales para el fortalecimiento de la acción colectiva frente a los poderes globales, considerada necesaria para satisfacer objetivos cruciales como la seguridad, el fortalecimiento de la democracia y el bienestar.[38]

Tercero, y en reflejo del carácter urgente que revisten muchos de los problemas que enfrentan los países latinoamericanos, se destaca el desarrollo de conocimiento "práctico" y aplicable que pueda ser traducido en fórmulas de política pública por parte de los gobiernos de la región.

Conclusiones: Aportes de las Relaciones Internacionales en América Latina

La exposición de este capítulo indica que América Latina tiene una tradición propia de reflexión sobre las RI que se distancia de las perspectivas teóricas desarrolladas en Estados Unidos en varios sentidos. Primero, las RI latinoamericanas evidencian una relación estrecha entre la teorización y la práctica de la política internacional. En particular, este campo ha estado caracterizado por la creación de conocimiento susceptible de ser convertido en estrategias y políticas específicas por parte de los estados latinoamericanos, entre otros, con el fin de mejorar sus márgenes de maniobra en el sistema internacional.

Segundo, y en contraste con las vertientes dominantes de las RI, cuya identidad se ha constituido en torno a la dicotomía entre lo que ocurre "adentro" del estado y lo que sucede "afuera", en el sistema internacional anárquico, en América Latina las lógicas internas y externas han gozado de un peso explicativo semejante. Es decir, las RI latinoamericanas no examinan solamente los patrones de conducta de los estados o los actores no estatales en el sistema internacional, sino que se preocupan de igual modo por las implicaciones nacionales

34. Dada la influencia histórica de los militares en las políticas de seguridad, dicho subcampo comenzó a articularse estrechamente con la democracia.

35. Véase, entre otros, Rivarola Puntigliano y Briceño-Ruiz 2013; Rigirozzi y Tussie 2012; Grabendorff 2003, y Tickner y Herz 2012.

36. Véase, por ejemplo, Oelsner 2009.

37. Rivarola Puntigliano y Briceño-Ruiz 2013.

38. Russell y Tokatlian 2002.

de las dinámicas internacionales, dados los altos grados de interpenetración que existen entre los dos niveles.

Tercero, los autores latinoamericanos analizados en este capítulo ven como problemática la descripción del sistema internacional en términos de anarquía, ya que tanto el capitalismo global como el poderío estratégico-militar de algunos países del Norte constriñen la acción de los países latinoamericanos (y los del Sur en general) de múltiples formas.

Cuarto, el pensamiento cepalino, la Teoría de la Dependencia y la Autonomía Periférica identifican la "debilidad estatal" (concepto que entró en boga dentro de las RI dominantes para explicar la concentración de los conflictos violentos internos en el Sur global) como el producto histórico de la inserción internacional de América Latina, la cual articuló el proceso de construcción del estado con las dinámicas del capitalismo global de formas nocivas para su consolidación. De allí que la autonomía se haya constituido en uno de los conceptos centrales que las RI en América Latina hayan intentado desarrollar.

Paradójicamente, y pese a la existencia de una tradición propia de pensamiento sobre la política mundial, la enseñanza de las RI en América Latina está influida fuertemente por las teorías estadounidenses.[39] La inmensa mayoría de los textos utilizados en las aulas de las principales universidades de la región han sido escritos por autores de Estados Unidos y en lengua inglesa. En cambio, en los cursos figuran pocos textos escritos por autores latinoamericanos, sobre todo en el campo de la teoría de las RI.

En contraposición a la influencia central ejercida por la Teoría de la Dependencia en las ciencias sociales en América Latina y en el análisis histórico de los problemas mundiales que enfrenta la región, ésta ocupa un lugar marginal dentro de la enseñanza de los Estudios Internacionales. De forma similar, los autores representativos de la Autonomía Periférica, que se volvió instrumental para el análisis de la política internacional latinoamericana en la década de 1980, son casi invisibles.

Mientras que la enseñanza de la teoría de las RI en América Latina, así como las actividades de investigación, siguen estando condicionadas por los marcos realistas y liberales de la política internacional, poco a poco el Constructivismo ha recibido mayor atención. En cambio, enfoques pospositivistas, tales como el Feminismo, el Poscolonialismo o el Posestructuralismo, que han constituido un bloque "disidente" dentro de la disciplina en Estados Unidos y Europa, siguen siendo prácticamente inexistentes.

Es posible que en un futuro no tan lejano la crisis del neoliberalismo, los cambios políticos, económicos y sociales que ha experimentado América Latina, el declive de la influencia de Estados Unidos y el fortalecimiento de esquemas regionales de concertación política e integración influyan en las RI de la región, ya que pueden surgir desafíos para los cuales los estados latinoamericanos necesiten renovar sus conocimientos, a fin de construir nuevas políticas. Un resultado sería que se desempolvaran las teorías formuladas hace décadas sobre problemas como el desarrollo y la autonomía, así como sobre el papel del estado nacional en su resolución.

39. Tickner 2002, 2009; Tickner, Cepeda y Bernal 2012.

PARTE 2

Elementos fundamentales del análisis internacional

9. El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina

Alberto van Klaveren

En 1991, los presidentes de México y Estados Unidos y el primer ministro de Canadá anunciaron el inicio de negociaciones trilaterales para formalizar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 2003, Chile y México, entonces miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se opusieron a la propuesta estadounidense de autorizar el uso de la fuerza para invadir Irak. En 2005, Venezuela estableció una alianza petrolera con varias naciones del Caribe para que pudieran comprar petróleo venezolano a precios preferenciales.

Todos estos episodios tienen un elemento en común: son decisiones de *política exterior*. Algunas fueron adoptadas después de largos procesos de maduración, influidas por factores externos e internos y procesos complejos de consultas con múltiples actores. Otras fueron el resultado de iniciativas de líderes, motivadas por intereses de muy variada índole que van de la economía a la ideología.

La política exterior es una política pública, pero es más que eso. Por medio de la política exterior, los estados se relacionan con el sistema internacional y se adaptan a éste. De esta manera, la política exterior se vincula a la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI) representando un área específica en ese ámbito. La política exterior también suele parecer diferente al resto de las políticas. Muchas veces se identifica como una política de estado, que está por sobre las diferencias políticas internas y los cambios de gobierno. Se le atribuye permanencia y se aspira a que sea congruente y, ocasionalmente en el discurso público, invariable. Es una política que se refiere a valores fundamentales y a intereses nacionales, a la integridad del territorio y a la unidad nacional, a la protección de los ciudadanos en el extranjero, a la promoción del comercio, a la protección y regulación de las inversiones extranjeras, a la defensa de valores y principios en el orden internacional, a la elaboración de regímenes multilaterales que afectan directamente a los estados, a la defensa de la paz, a la estrategia de desarrollo, a la cooperación internacional.

¿Cómo explicar las decisiones de política exterior? Los factores que influyen en su elaboración suelen ser múltiples y resulta muy difícil jerarquizarlos o establecer relaciones de causalidad entre ellos. Hay cierta disociación entre la teoría de las RI y los análisis de política exterior, especialmente en América Latina. Se pasa con facilidad desde lo macro hacia lo micro, desde los análisis generales de la estructura y efectos del sistema internacional –dependencia, globalización– a los episodios muy específicos o tendencias de política exterior, sin establecer una vinculación clara entre ambos.

La globalización está generando más conciencia sobre el mundo y la forma en que el sistema internacional afecta a las sociedades nacionales (véase los capítulos 1 y 5). La comunidad internacional exige ahora más a los países. Organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales elaboran informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos y designan relatores especiales para conocer temas específicos (véase los capítulos 13 y 15). Los ciudadanos que no ven protegidos sus derechos acuden a estas instancias internacionales. Comisiones y tribunales regionales de derechos humanos conocen y resuelven, con efectos vinculantes, casos específicos que les son sometidos. La agenda global influye más y más en las políticas internas de los estados en áreas tan diversas como los derechos humanos, las políticas de género, el trato a las minorías, el comercio, los subsidios, la propiedad intelectual, los gases de invernadero o la explotación pesquera.

En este capítulo se exponen los elementos básicos del análisis de la política exterior, se identifican sus factores externos e internos y se mencionan sus principales actores, desde una perspectiva latinoamericana.

El análisis de la política exterior

La teoría adquiere interés y relevancia cuando se refiere a un fenómeno social real y concreto, definido en el tiempo y el espacio. Este vínculo entre teoría y realidad se torna todavía más importante en el caso de la política exterior. Por razones comprensibles y muy legítimas, en América Latina se ha prestado más atención a los contenidos de la política exterior que al proceso de adopción de decisiones. Los análisis han tendido a ser más generales, y aunque se encuentran múltiples estudios de casos sobre aspectos de la política exterior, éstos no siempre han tenido referentes teóricos claros.

En el campo de la política exterior comparada, una *perspectiva teórica* es una orientación general que "postula la importancia de algún conjunto especificado e interrelacionado de variables para explicar comportamientos de política exterior y que provee una lógica explicativa que relaciona ese conjunto de variables con los comportamientos de política exterior".[1] Este concepto parece el más apropiado para el estado actual de los estudios de política exterior, ya que la formulación de teorías en esta área tiene todavía un carácter incipiente y se ha avanzado más en la explicación de fenómenos más bien singulares y concretos que en comportamientos generales de política exterior. Una perspectiva teórica no representa una tipología sobre la totalidad de la política exterior, sino que trata de iluminar decisiones y pautas de comportamiento específicas. Las perspectivas no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes.

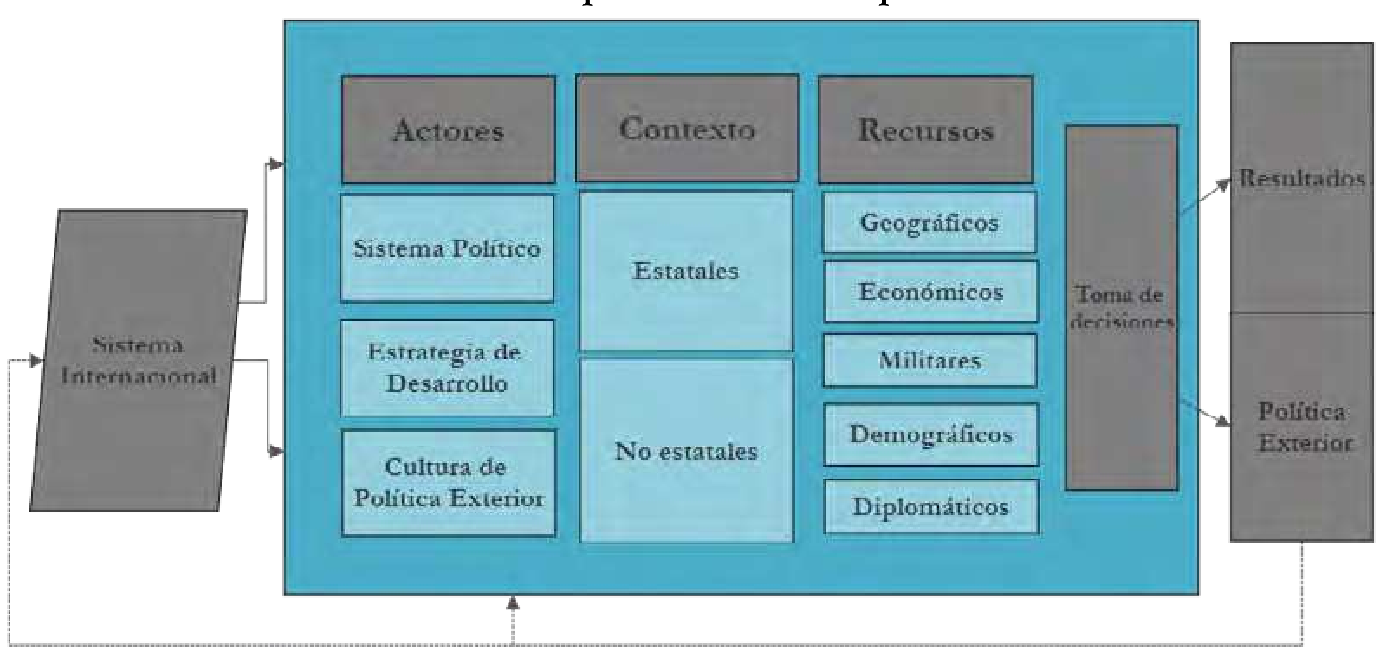
El análisis de la política exterior requiere un estudio de la estructura o contexto en que se adoptan las decisiones, así como del proceso mediante el cual se adoptan. *La estructura* se refiere tanto al ámbito externo como al interno.[2] *El proceso* se refiere a los actores que intervienen, instituciones, grupos, personas y las interacciones que se generan entre ellos. La relación entre actores y estructuras sociales es compleja y no ha sido explicada satisfactoriamente por los análisis de política exterior.[3]

1. Hermann y East 1978, 22.
2. Hill 2003, 26.
3. Carlsnaes 2008, 96.

Es probable que la clasificación más conocida y utilizada de las variables que afectan los comportamientos de política exterior sea la que distingue entre *factores externos e internos*. Obviamente, no es fácil identificar fuentes puramente internas en materia de política exterior. La creciente importancia de una amplia gama de actores transnacionales (véase el capítulo 15), la penetración de muchos sistemas políticos por obra de agentes oficiales y no oficiales de otros estados y el flujo de las comunicaciones internacionales han hecho que la distinción entre factores externos e internos sea menos clara y tajante que en el pasado.

Los analistas de la política exterior han demostrado repetidamente la relevancia que asume el contexto interno de los países en la elaboración de la política exterior. El énfasis en los factores internos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política del poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos (véase el capítulo 3).

Cuadro 1. Marco para el análisis de política exterior



Como se observa en el cuadro 1, cualquier análisis que eleva los factores internos o externos a la categoría de determinantes primarios y exclusivos de la política exterior está condenado al fracaso. Las dos categorías de factores no están en competencia, sino que se complementan. En realidad, la relación entre factores internos y externos es de doble vía. La política exterior de un estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo en esa sociedad. Algunos temas también exhiben una combinación tan compleja de elementos internos y externos que han sido denominados *intermésticos* (por el inglés *intermestic*) en la bibliografía especializada,[4] categoría especialmente aplicable a los temas más delicados de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: narcotráfico, migraciones y crimen organizado.[5]

4. Rosenau 1997, 3-4.
5. Temas recurrentes en los análisis del volumen de Domínguez y Fernández de Castro 2010.

El contexto externo

En términos generales, el medio externo de cada estado comprende el *sistema global*, compuesto por el resto de los estados, tanto de manera individual como en una variedad de combinaciones. El sistema global se caracteriza por una situación de *interdependencia compleja*[6] e incluye diferentes *regímenes internacionales,* esto es, conjuntos de principios, normas y procedimientos de adopción de decisiones que los miembros del sistema utilizan para regular sus comportamientos y resolver de manera cooperativa sus problemas (véase el capítulo 3).[7] La noción de *sistema global* también comprende a una variedad de actores no estatales. Éstos pueden variar desde organizaciones intergubernamentales, tales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), hasta organizaciones no gubernamentales (ONG) como Amnistía Internacional o Greenpeace (véase el capítulo 15). Todos estos actores pueden transferir influencias desde el medio externo a cualquier sistema de política exterior.

Para facilitar el análisis, puede ser útil diferenciar entre *variables sistémicas,* que se refieren a características del sistema global que por definición tienen una naturaleza agregada, y *variables externas específicas,* que se refieren principalmente a los atributos y comportamientos concretos de países individuales. Aunque esta diferenciación es algo forzada, corresponde a dos enfoques teóricos usados con frecuencia en América Latina: Estructuralismo y Realismo (para el Estructuralismo, véase los capítulos 5 y 7; sobre el Realismo, el capítulo 2).

La estructura del sistema internacional ha representado siempre un referente básico para el análisis de la política exterior de los países, tanto más en América Latina. Como lo recuerda una autora, la noción de *estructura* sirve para establecer "los límites dentro de los que se mueven los actores en su conjunto".[8] La particular *configuración de poder* entre los estados resulta fundamental para evaluar el margen de maniobra de que dispone una política exterior. No es lo mismo un sistema *unipolar* que uno *bipolar*, ni uno bipolar que uno *multipolar* (véase el capítulo 2). La lógica bipolar de la Guerra Fría que prevaleció, no sin importantes variaciones, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la desintegración de la Unión Soviética, fue un claro condicionante de las políticas exteriores, no sólo en Europa, sino también en zonas periféricas, como América Latina y África. Pero no sólo importa la distribución global de los recursos políticos y estratégicos. También resulta fundamental la distribución de los recursos económicos, las formas en que se genera la riqueza y las relaciones que se establecen entre los países en ese ámbito.

Debido a la condición históricamente periférica de la región, una ya larga tradición de estudios de RI latinoamericanos se ha concentrado en las perspectivas sistémicas (véase el capítulo 8). El supuesto del que estos estudios partían es que América Latina era extremadamente sensible a su medio externo y que su comportamiento hacia otros países tendía a ser una reacción, de acatamiento o de rechazo, a estímulos que se originaban más allá de sus fronteras. En la esfera económica, estos efectos adversos fueron analizados a partir de la década de 1950 con un *enfoque estructuralista.* Inicialmente, este enfoque puso énfasis en el deterioro de los términos del intercambio que afectaban a los principales productos de exportación de América Latina, tendencia a la que se imputaron en gran medida los crónicos problemas

6. Keohane y Nye 1977.
7. Véase Krasner 1983 y van Klaveren 2012a.
8. Barbé 2007, 237.

de balanza de pagos que experimentaba la región y sus bajas tasas de crecimiento. Posteriormente, el enfoque se extendió a la evaluación de los efectos de otras variables externas sobre la periferia capitalista, tales como la inversión extranjera directa, la dependencia financiera y la brecha científico-tecnológica.[9] De acuerdo con los estructuralistas, estas tendencias sistémicas podían superarse mediante una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, la integración regional, la promoción de las exportaciones de manufacturas y de otras exportaciones no tradicionales y la reforma del orden económico internacional. Como se puede observar, todas estas estrategias e instrumentos repercuten directamente en el campo de la política exterior.

El enfoque de la *dependencia* puede también ser considerado como una perspectiva sistémica (véase el capítulo 8). Ha sido utilizado como un marco amplio y general para describir y explicar el subdesarrollo económico de la región y sus múltiples repercusiones en la esfera social y política. Se trata de un enfoque sobre la teoría del desarrollo, económico y político, y la economía política internacional, que no aborda de manera central el área de la política exterior. De hecho, hay muy pocas referencias a temas de política exterior en los escritos latinoamericanos sobre la dependencia. Pese a ello, este enfoque ha tenido un impacto claro en los estudios y la práctica de la política exterior.[10] Por una parte, ha puesto el acento en el papel que desempeñan las élites en las sociedades dependientes que están estrechamente vinculadas con los grupos centrales de la economía mundial y que ejercen una función dominante en la esfera económica y política de estas sociedades.

Los autores identificados con este enfoque también han llamado la atención sobre los efectos de las inversiones extranjeras, consideradas como medios para penetrar los sectores más estratégicos y dinámicos de las economías latinoamericanas, una noción que ha ejercido mucha influencia en las políticas de nacionalización seguidas periódicamente, hasta el presente, en la región. La perspectiva de la dependencia se ha concentrado también en fenómenos tales como las relaciones comerciales asimétricas, el endeudamiento externo, la cooperación y los programas de entrenamiento militar y los intercambios educacionales y culturales, considerados a menudo como instrumentos para penetrar las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, el enfoque de la dependencia ha permeado las percepciones sobre la economía mundial de élites políticas e intelectuales influyentes en la región y actúa de marco conceptual para el impulso de políticas exteriores radicales o revolucionarias.

En el ámbito político, la mayoría de los especialistas en el área de la política exterior latinoamericana se han centrado en variables sistémicas tales como la evolución de la bipolaridad al momento unipolar y luego a la multipolaridad, los cambios en la distribución de los recursos en el sistema global y, por cierto, el debate sobre el papel de Estados Unidos en el nuevo sistema internacional.[11]

Los análisis sistémicos en América Latina suelen destacar la *calidad periférica* de la región y su vulnerabilidad respecto de las variables externas (véase el capítulo 8). Un importante diplomático brasileño dio el título de *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política*

9. Prebisch 1978, 1981; Sunkel y Paz 1970.

10. Bernal Meza 2005, 97.

11. Tomassini 1989.

internacional, a un libro reciente sobre la inserción internacional de Brasil.[12] Si bien la noción de *periferia* sigue presente, también hay una visión optimista que apunta a las posibilidades de acción dentro de un sistema multipolar en el que se debilita la hegemonía de Estados Unidos, se fortalecen nuevos centros económicos en Asia y la propia América Latina emprende sus caminos hacia el desarrollo, por fuerzas diversas.

Las perspectivas de política del poder se centran igualmente en el contexto externo y se caracterizan por su orientación estratégica, racional y calculadora, por su tendencia a considerar al estado como un actor unificado y racional y por su énfasis en los conflictos internacionales (véase los capítulos 2 y 3). Este enfoque de política del poder, que se desarrolló inicialmente en Estados Unidos y Europa, sigue vigente en América Latina y, lo que es más importante, mantiene un considerable peso entre diplomáticos, militares y la propia opinión pública. El enfoque de la política del poder considera las acciones de otros países como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior. A su vez, *los recursos o atributos nacionales de los estados* –especialmente sus capacidades militares, económicas, demográficas o humanas– son los factores internos predominantes que influyen en sus políticas concretas. Según este enfoque, los países pueden y, en realidad, deben, actuar con independencia de las fuerzas sociales y políticas internas en la búsqueda de intereses nacionales que parecen evidentes: la defensa de su integridad territorial, la protección de sus ciudadanos, el desarrollo económico y el bienestar de la población, el equilibrio regional del poder, etcétera.[13]

Los análisis tradicionales de equilibrio de poder caen dentro de esta descripción general. Según éstos, América Latina es un escenario característico de competencia regional: países como Brasil y México rivalizan en la región, México y Venezuela disputan su influencia en América Central o el Caribe y Chile y Perú mantienen una relación de rivalidad en el Pacífico.[14] Asimismo, se estima que la competencia entre las potencias mayores de cada región o subregión afecta a los estados vecinos más pequeños como Paraguay, Uruguay o los países centroamericanos, cuyos sistemas económicos y políticos son más permeables a esas influencias externas.

Las nuevas formas de cooperación económica y política y los proyectos integracionistas en América Latina tienden a cuestionar varios de los supuestos de los enfoques tradicionales de política del poder, que en realidad se derivaban del siglo XIX. Argentina y Brasil han establecido uno de los esquemas más ambiciosos de cooperación en la región, Argentina y Chile están fincando relaciones estrechas en el ámbito de la defensa, y Ecuador y Perú han logrado niveles inéditos de cooperación económica y política.

Sin embargo, aunque las realidades de la interdependencia tienden a cuestionar o matizar estos enfoques (sobre la interdependencia, véase el capítulo 3), éstos han tenido un gran influjo en la formación de imágenes y percepciones y en el desarrollo de las culturas de política exterior en la región.

12. Pinheiro Guimaraes 2005.
13. Morgenthau 1996.
14. Atkins 1989, 13-47.

El análisis de la política exterior en América Latina

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado, el vacío que se observaba en los estudios de política exterior en América Latina empezó a llenarse. Se registró así una producción creciente de libros y especialmente artículos en este campo. El Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), bajo la sabia conducción de Luciano Tomassini, publicó informes anuales sobre las principales tendencias del sistema internacional, vistas desde una perspectiva latinoamericana, además de una serie de libros que contienen los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de sus grupos de trabajo. Entre 1984 y 1992 el Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), bajo la conducción de Heraldo Muñoz, analizó la evolución de las políticas exteriores latinoamericanas, editando anuarios que incluían capítulos que cubrían más de 15 países de América Latina y El Caribe, así como las relaciones con los principales socios de la región. Proliferaron los programas de licenciatura y de posgrado y las relaciones entre los centros académicos se hicieron frecuentes e intensas, al grado de que se tendieron redes específicas. Aunque parte de este esfuerzo se ha mantenido, sobre todo en los centros universitarios de la región, las redes que se formaron en esa época se han debilitado. El Programa RIAL desapareció y recién en 2012 se ha tratado de realzarlo. Los anuarios dejaron de publicarse y los estudios colectivos más recientes que circulan sobre las políticas exteriores latinoamericanas tienden a publicarse en inglés en Estados Unidos y Europa.[15]

El contexto interno

El debate sobre la primacía entre la *estructura* externa o la *acción/agencia* interna (*structure or agency*) en materia de política exterior es muy antiguo (véase el capítulo 1). Se trata de determinar si las acciones de política exterior pueden ser explicadas desde los actores y sus preferencias e intereses o bien desde su contexto externo, cuyas características, posibilidades y limitaciones conducen a los actores en ciertas direcciones.[16] Parece obvio que ambos conjuntos de factores interactúan. No cabe asumir determinismo del contexto en política exterior, pero también es cierto que los actores no son enteramente libres. México no puede ignorar a Estados Unidos en su política exterior, los países de América Latina no pueden marginarse de su entorno regional y la autarquía no es una opción para país alguno de la región, desde Brasil hasta Cuba.

Pero el contexto interno también influye poderosamente. Para algunos, la política exterior debe ser entendida como el producto de la dinámica interna de un país.[17] Una autora señala que es la continuación de la política interna con otros medios.[18] Los recursos de que dispone un país para llevar a cabo su política exterior sin duda importan, y mucho. También son relevantes la calidad de la diplomacia, el prestigio de un país o su imagen nacional (véase los capítulos 10 y 21). Pero los recursos no bastan por sí solos. Importa también la capacidad y voluntad de aprovecharlos. Ello explica que países con relativamente pocos recursos pueden

15. Mace y Theron 1996; Mora y Hey 2003; Gardini y Lambert 2011.
16. Carlsnaes 1992; Brighi y Hill 2008, 119.
17. Rose 1998, 148.
18. Hudson 2007, 125.

tener políticas exteriores activas y viceversa. El tamaño de los países puede ser importante, pero no es necesariamente decisivo. Cuba, por ejemplo, no es un país grande, pero la política exterior del régimen revolucionario ha sido muy activa.[19]

Las características del sistema político pueden ser significativas para explicar cambios en las políticas exteriores. Éstas se refieren al propio *régimen político,* esto es, a la forma de la organización política. La distinción básica que se hace en esta área es entre regímenes democráticos y autoritarios y apunta a saber si un régimen político determinado conduce a cierto tipo de política exterior o por lo menos afecta esta área. Esta interrogante fue relevante para analizar las continuidades y cambios entre los regímenes autoritarios y democráticos en diversos países de América Latina y los efectos de los procesos de transición a la democracia que se dieron en la región durante las últimas décadas del siglo pasado.[20] En general, estos cambios fueron más intensos en Argentina, Chile y Uruguay que en Brasil, pese a que todos tenían regímenes autoritarios, y se hicieron más evidentes en el ámbito político y económico que en las cuestiones de límites, donde se observó una mayor continuidad. La Guerra de las Malvinas ejemplifica muy bien el impacto que puede tener una dictadura, en este caso la que encabezaba el general Galtieri en Argentina, en el desencandenamiento del conflicto. En la actualidad, resulta interesante analizar las diferencias en este ámbito entre las democracias liberales de la región y los regímenes revolucionarios, radicales o neopopulistas, agrupados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).[21]

El segundo elemento del contexto doméstico que parece relevante tiene que ver con las políticas económicas de los países. Considerando que todas las naciones latinoamericanas forman parte del mundo en desarrollo, este elemento se hace equivalente a las estrategias específicas de desarrollo que han seguido. En América Latina, los países con estrategias económicas más liberales y políticas comerciales más aperturistas tienden a bajar el tono de la antigua confrontación entre el Norte y el Sur o entre el Primer y el Tercer Mundo. Hoy México y Chile son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y algunos otros países de la región aspiran a seguir sus pasos. La nueva Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Colombia, México y Perú, proyecta las políticas económicas de sus miembros y un compromiso mayor con el libre comercio que los países del ALBA o incluso que MERCOSUR. Las naciones del ALBA, por lo general críticas del libre comercio, del neoliberalismo y de la globalización, siguen militando de forma activa en los foros de los países en desarrollo. Sus posiciones están vinculadas a los modelos de desarrollo que han adoptado internamente. De la misma manera, los modelos de desarrollo están muy asociados a la disposición de los países a negociar acuerdos de libre comercio con el resto del mundo. Ello explica la razón por la cual los países que aún forman parte de la Comunidad Andina optaron al final por separar sus negociaciones de libre comercio con la Unión Europea, pese a que ésta favorecía un tratado de asociación con la entidad subregional; al final, se adoptó un acuerdo en varias partes con Colombia y Perú, mientras que los otros dos miembros, Bolivia y Ecuador, prosiguen sus negociaciones sobre otras bases. Las mismas diferencias se pueden observar respecto de las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, meta ansiada por algunos países y denostada por otros, o bien las negociaciones multilaterales en el marco

19. Domínguez 1989.
20. Nohlen, Fernández y van Klaveren 1991.
21. Gardini 2011.

de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los países desarrollan *culturas de política exterior* que equivalen a conjuntos de creencias, imágenes y símbolos que mantienen las élites y las opiniones públicas de los países respecto de sus relaciones con el resto del mundo, la política exterior y la seguridad nacional (véase el capítulo 21). Existe una tendencia al congelamiento de estas culturas. En el caso de América Central y del Sur se observa con cierta frecuencia que las realidades del siglo XIX tienden a congelarse, configurando agendas históricas que influyen de forma muy permanente en las visiones de política exterior.[22] Estas agendas se alimentan de visiones sobre la historia, mitos nacionales, miradas sobre el pasado, recuerdos de victorias y derrotas, imaginarios de supuestos enemigos ancestrales y aliados históricos, y visiones sobre ascensos y descensos de estatus internacional. La Guerra del Pacífico, un conflicto del siglo XIX, influye poderosamente en las políticas exteriores de Bolivia, Perú y Chile, condicionándolas hasta la actualidad. El modelo de la "mala fe inherente" respecto de antiguos adversarios o rivales actuales puede ser muy potente en política exterior.[23] El Constructivismo destaca la relevancia de estas imágenes y percepciones, pero también alerta contra el determinismo, toda vez que las visiones tradicionales pueden variar, como lo demuestra con creces la experiencia de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial (véase el capítulo 4).

Actores y toma de decisiones

Múltiples actores intervienen en las decisiones de política exterior y lo hacen dentro de determinados contextos organizacionales y de decisión, los cuales se condicionan por sus propias preferencias y características. El estudio de esos actores y de los procesos mediante los cuales adoptan las decisiones y definen sus objetivos es fundamental en los análisis de política exterior. Obviamente, el número de actores que participan en las decisiones varía de país a país y con el paso del tiempo, pero en todos los casos se producen interacciones de líderes, burocracias, partidos políticos (único o varios), grupos de interés y, donde hay un razonable grado de pluralismo, medios de prensa.

Los jefes de estado o de gobierno, por lo regular los presidentes en América Latina y los primeros ministros en el Caribe anglófono, concentran importantes poderes en el área de la política exterior. No sólo toman las decisiones más importantes, sino que también cultivan estilos personales de política exterior. El carisma, los grados de interés y atención presidenciales en los temas internacionales y los rasgos personales han dejado una huella clara en muchos esquemas de política exterior, más todavía en una época de contactos directos, cumbres periódicas y disminución o cambio de los clivajes internacionales tradicionales. Cabe recordar la cruzada tercermundista del presidente Echeverría de México y el activismo internacional del presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela durante la década de 1970, el papel personal del presidente Arias en el proceso de paz centroamericano o el carisma internacional de los presidentes Lula de Brasil y Lagos y Bachelet de Chile. Las influencias personalísimas de Fidel Castro en la elaboración de la política exterior cubana, de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador o de Hugo Chávez en el caso de Venezuela no requieren ser subrayadas. Algunos líderes se hacen asesorar por consejeros especiales que pueden provenir de los ser-

22. Van Klaveren 2011b.
23. Jervis 1976; Stuart y Starr 1982.

vicios exteriores o de los medios políticos y académicos. A veces, actúan más en las sombras; otras, adquieren un carácter público y abierto, como sucede en el caso de Marco Aurélio Garcia, asesor presidencial de los dos últimos gobiernos de Brasil, con especial dedicación para los asuntos latinoamericanos.

Los ministros o secretarios de relaciones exteriores desempeñan un papel crucial en la ejecución de la política exterior. En América Latina, ciertos ministros han sido especialmente relevantes en las posiciones internacionales de sus países. El legado del Barón de Rio Branco y las políticas que se le han atribuido constituyen una de las principales fuentes simbólicas del poderoso Itamaraty en Brasil.[24] En un plano menos mítico, algunos ministros contemporáneos han asumido papeles centrales en el perfil externo de sus países. El carisma, prestigio personal y contactos externos de Enrique Iglesias llevaron a la política exterior uruguaya a niveles de activismo desconocidos. La larga permanencia de Gabriel Valdés en la cancillería chilena durante la década de 1960 dejó una marca personal en la política exterior del país. El contrapunto entre las formaciones, inquietudes académicas y posiciones de Dante Caputo y Guido Di Tella en Argentina representó un episodio más de la discontinuidad de la política exterior argentina, resaltada por Roberto Russell.[25]

Pero el papel de los ministros está también determinado por factores institucionales. Las cancillerías consisten por lo general en burocracias sumamente institucionalizadas,[26] que suelen asumir la representación de las culturas de política exterior y se presentan como garantes de los intereses diplomáticos permanentes de los países. Mientras más profesionalizadas estén, mayor legitimidad pueden tener. Sin embargo, también suelen ser susceptibles a los cambios de régimen, como lo demuestran los casos de algunos de los países del ALBA o, en el pasado, de las dictaduras del Cono Sur, en las que se registraron purgas de profesionales que no comulgaban con el régimen en turno. Los grados de profesionalismo de los servicios exteriores latinoamericanos varían considerablemente. En Brasil, un servicio elitista, altamente profesionalizado y corporativo no sólo ha tenido un papel central en la formulación de los intereses nacionales y de la política exterior, sino que ha proporcionado cuadros para otros sectores de la administración pública. En Perú, la burocracia de Torre Tagle ha hecho aportes importantes a la continuidad de la política exterior peruana, sobre todo en el ámbito vecinal. En México se observó en las últimas décadas un esfuerzo sostenido para consolidar un servicio exterior competente y profesional. En Chile, Argentina y Uruguay, servicios exteriores profesionales tuvieron que soportar los embates de drásticos cambios de régimen para mantener los principios tradicionales de sus políticas exteriores. Venezuela, Bolivia y Ecuador revelan procesos de radicalización de sus diplomacias en el contexto de los procesos políticos que viven esos países.

Aunque los ministerios de relaciones exteriores suelen reclamar un virtual monopolio de la conducción externa del país, crecientemente tienen que compartir sus responsabilidades con otros ministerios (véase el capítulo 10). En América Latina, sus competidores más fuertes han procedido del área económica. Fue el caso de la negociación de México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que estuvo a cargo de la

24. Barros 1984, 90-91; Lafer 2000.

25. Russell 2010.

26. Hill 2003, 77-78. Véase también Hocking 1999, que incluye un estudio de la cancillería mexicana preparado por Andrés Rozental.

entonces Secretaría de Comercio.

Naturalmente, la negociación de acuerdos comerciales ha llevado a una intensa y no siempre fácil interacción entre los ministerios de relaciones exteriores y los más tecnocráticos y especializados ministerios y agencias del área económica. Las numerosas negociaciones de libre comercio emprendidas por Chile a partir de 1990 revelan un equilibrio cambiante entre los ministerios del área económica y la Cancillería que, finalmente, se resolvió en favor de esta última. En varios países, las negociaciones de esa índole son realizadas directamente por los ministerios económicos o bien por ministerios especializados, como sucede en el caso de Costa Rica.

Considerando la estrecha relación que existe entre la política exterior y la política de defensa, no es de extrañar que en varios países los ministros de defensa y las burocracias que los apoyan asuman papeles importantes en la política exterior y desarrollen sus propias diplomacias. Para ello, disponen de burocracias copiosas y de sus propias redes de agregados de defensa o militares en el exterior. Por otra parte, en algunas ocasiones los militares no se comportan como un actor único y monolítico, sino que también libran sus luchas burocráticas internas, como lo demostraron varios regímenes autoritarios sudamericanos en el pasado reciente, especialmente Argentina.

Los congresos han defendido celosamente sus facultades tradicionales en materia de política exterior. Sin embargo, su papel se ha visto reducido, no tanto por una delegación formal de atribuciones en favor de los ejecutivos, sino más por el predominio de asuntos de *baja política* (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la *alta política* (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.). Mientras que las disposiciones legales para las últimas necesitan alguna forma de aprobación o de fiscalización parlamentaria, los temas de *baja política* son menos reglamentados y normalmente los maneja a discreción el ejecutivo. En todo caso, las atribuciones tradicionales de los legislativos para ratificar los tratados internacionales, aprobar en último término los resultados de las negociaciones económicas internacionales y, en algunos casos, interpelar a altos cargos del ejecutivo, les siguen otorgando competencias nada despreciables en esta área.

Los partidos políticos pueden intervenir en una serie de temas de política exterior, no sólo en consideración a las funciones naturales que cumplen en los regímenes democráticos, sino también por el interés que han manifestado en algunas cuestiones internacionales, tanto en el plano de la política contingente como en el plano más simbólico. Cuba, por ejemplo, representa un caso singular en esta materia, ya que formalmente el Partido Comunista provee las orientaciones para la conducción externa,[27] pero en la práctica es difícil encontrar otro país en la región con tal grado de concentración de poderes en sus líderes máximos.

Asimismo, los *grupos de interés* pueden ejercer considerable influencia en las decisiones de la política exterior. El peso de los *lobbies* en determinadas áreas de la política exterior estadounidense es evidente.[28] Organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Greenpeace o Human Rights Watch, que asumen un carácter transnacional, superan, en sus áreas de acción, la capacidad de influencia internacional de muchos países. También las organ-

27. Hernández 1987.
28. Skidmore y Hudson 1993; Smith 2000.

izaciones empresariales pueden asumir papeles centrales en los procesos de toma de decisión que afectan sus intereses, como se ha observado en las principales negociaciones comerciales que han emprendido recientemente los países de América Latina, sea con Estados Unidos, la Unión Europea o países asiáticos (véase el capítulo 15).

En la era de la información inmediata y directa y de las redes sociales, el papel de los medios de comunicación en la formulación de la política exterior se hace cada vez más relevante[29] y orientado tanto hacia la formación de la opinión pública como hacia la propia élite que adopta las decisiones. Aunque en general la prensa presta mucha más atención a los temas internos, su influencia en cuestiones internacionales no debe ser desestimada, no sólo frente a las grandes controversias sino también respecto de temas que afectan a ciudadanos del país en el extranjero. Pese a la competencia de la radio, la televisión y las redes sociales, los periódicos de algunos países siguen contribuyendo a la formación de la opinión pública en materia de política exterior o bien pueden ser utilizados por las propias élites que deciden la política exterior para promover determinados enfoques o visiones, presentar posiciones extraoficiales, sondear reacciones o buscar apoyos para una política exterior determinada.

El interés de la opinión pública en la política exterior es, por cierto, muy variable. La forma en que los ciudadanos miran al mundo y esperan que sus países actúen es un referente significativo para la formulación de la política exterior. Aunque en América Latina este factor ha sido objeto de relativamente pocos estudios en el pasado, varias encuestas recientes están entregando datos relevantes sobre los niveles de información e interés internacionales de los países de la región.[30]

El análisis de las decisiones de política exterior se complica debido a la carencia de fuentes primarias fiables y completas. En muchos casos, la información es fragmentada, las versiones sobre lo que sucedió pueden ser altamente subjetivas y no existen actas. La reserva con que se maneja la política exterior tampoco ayuda. Las biografías de las personalidades pueden ser interesantes, pero no son necesariamente confiables. Los procesos de formulación o toma de decisiones son dinámicos e incluyen racionalidades institucionales y personales en combinaciones muy variables.[31] La multiplicación de actores y los cambios en la administración moderna hacen más complejos los procesos. Como lo recuerda una autora, el análisis de la política exterior, tal como las ciencias sociales en general, se basa en personas que toman las decisiones actuando de manera individual o en grupos.[32] Por su parte, las organizaciones influyen en la política exterior mediante sus procedimientos internos, el procesamiento de información, sus visiones institucionales y su especialización.[33] Como lo estableció una obra seminal sobre la crisis de los misiles en Cuba, las organizaciones pueden trabarse en procesos de luchas burocráticas.[34] Los actores individuales tienen sus propias orientaciones, características psicológicas y objetivos,[35] los cuales no coinciden necesariamente con los de la política exterior.

29. Véase Serfaty 1990.
30. Véase González y Schiavon 2011.
31. Mintz y DeRouen 2010.
32. Hudson 2005, 1.
33. Stuart 2008, 586.
34. Allison 1971.
35. Herrero de Castro 2006, cap. 3.

Conclusión

Las políticas exteriores tienen un desafío común, que consiste en vincular a una comunidad nacional determinada con su medio externo. Pero la forma en que enfrentan ese desafío varía enormemente, dependiendo de sus prioridades y orientaciones, de los recursos disponibles, del contexto externo en que se proyectan y de las fuerzas internas que intervienen en su formulación.

El análisis de la política exterior se puede concentrar en el ámbito político, en el económico o en ambos. También puede centrarse en una dimensión específica. En el caso de América Latina, por ejemplo, una obra reciente utiliza como principal categoría clasificatoria la oposición entre ideología y pragmatismo, si bien reconoce que virtualmente todos los países combinan ambos.[36]

En el pasado, la escuela realista de las RI postulaba como objetivo central de la política exterior la búsqueda del interés nacional, definido en términos de poder, seguridad y riqueza (véase el capítulo 2).[37] Hoy se estima que los objetivos de una política exterior no se limitan sólo a la preservación de la integridad de los estados, a la protección de sus habitantes, dentro y fuera del país, y a la búsqueda de la prosperidad. También proyecta identidad y valores, y se orienta, a través de políticas multilaterales, hacia la búsqueda de un orden internacional estable y cooperativo mediante la adopción de nuevos regímenes internacionales (véase el capítulo 3).

La formulación de la política exterior será siempre el resultado de la interacción entre el contexto interno y el externo. Ninguna explicación única parece adecuada para reflejar la complejidad de la política exterior. Como en otras áreas de las ciencias sociales, los enfoques deterministas que intentan explicar el funcionamiento de las políticas exteriores exclusivamente de acuerdo con variables monocausales como la dependencia estructural, el imperialismo, el capitalismo periférico, el tipo de régimen, los modelos de racionalidad (*rational choice*), las necesidades de política interna, las disputas burocráticas o el liderazgo carismático parecen condenados al fracaso. Siempre habrá necesidad de combinar perspectivas teóricas para entender la trayectoria y características de las políticas exteriores.

36. Gardini y Lambert 2011.
37. Morgenthau 1996.

10. La evolución de la diplomacia

Luis Maira

El estudio de las Relaciones Internacionales (RI) puede tener una motivación académica o bien responder a un compromiso con los asuntos públicos. En mi caso se trató de ambas. A fines de 1972 era diputado al Congreso Nacional y también profesor universitario en el área de la Ciencia Política en mi país –Chile–, cuando me tocó participar en una negociación en el Departamento de Estado en Washington sobre la indemnización a las empresas estadounidenses por el cobre que habíamos nacionalizado. La experiencia, que fue difícil y de escasos resultados, me sirvió para entender mejor las complicaciones del sistema internacional y también lo poco que sabíamos acerca del modo en que funciona Estados Unidos y la forma en que se adoptan allí decisiones de política exterior. Dicha actividad diplomática fue decisiva para definir mi interés y vocación por las RI, en las que por más de tres décadas y media he realizado docencia e investigación.

En este capítulo voy a explicar –en términos pedagógicos– las dimensiones teóricas y prácticas de este complejo y apasionante quehacer. El texto tiene cinco secciones: surgimiento de las políticas exteriores y la diplomacia; consolidación del sistema diplomático; las negociaciones realizadas en París en 1919; la formación de la política exterior y la multiplicación de las diplomacias en la Guerra Fría, y los cambios en la Posguerra Fría.

Nacimiento de las políticas exteriores y la diplomacia

La diplomacia y, en un sentido más amplio, el quehacer internacional de los países son actividades relativamente recientes. Aunque se pueden encontrar antecedentes históricos en la Grecia clásica y la Roma imperial, la diplomacia tal como la conocemos hoy día sólo se afianza en Europa con la consolidación de los estados nacionales, un fenómeno que, en forma generalizada, se produce en el siglo XVI.[1]

Es sabido que la Ciencia Política como disciplina social autónoma se terminó de estructurar también en esa época y que sus textos fundacionales (*El Príncipe* [1513] de Nicolás Maquiavelo, *Los seis libros de la República* [1576] de Jean Bodin, y *Leviatán* [1651] de Thomas Hobbes) tienen como centro la preocupación por la existencia y las atribuciones del estado en torno al estudio más amplio del poder político.[2] Poco después se consolidó, con la publicación en 1625 de *El derecho de la guerra y de la paz (De iure belli ac pacis)* de Hugo Grocio,[3] el Derecho Internacional Público como una nueva rama jurídica que regula las relaciones entre los estados.

1. Véase Touchard 1977.
2. Véase Chevallier 1974.
3. Véase Grocio 1926.

La Ciencia Política abordó el estudio del poder político en las esferas pública y privada, pero en sus fases iniciales fue su preocupación principal el reforzamiento del estado como la instancia que abarca las mayores y más perceptibles esferas de poder.[4] Todos los grandes autores que hicieron avanzar el estudio de la política mostraron una obsesión por impedir los gobiernos débiles y su propósito supremo fue asegurar la existencia de estados fuertes y bien gestionados.[5]

La aparición del estado nacional es un fenómeno característico de la Europa del Renacimiento y marcó el paso del poder fragmentado, propio de la estructura política feudal de la Edad Media, a la existencia de un poder más amplio y centralizado. Se pasó de la ciudad-estado a la nación-estado.[6] Esto dio visibilidad a la consolidación de un actor político más fuerte en un espacio geográfico mayor, lo que posibilitó, más tarde, la aparición de las revoluciones industriales y el capitalismo. En su conjunto, ese proceso llevó a los gobiernos a tener una mayor preocupación por los asuntos globales.[7] El gradual afianzamiento del estado (que en un periodo inicial se dio en torno a las monarquías absolutas) generó una estructura de poder cada vez más compleja, que llevó a la creación de los poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial, a finales de los siglos XVII y XVIII. En el poder ejecutivo, los gobiernos establecieron también las políticas públicas, que son esferas del quehacer especializado del estado para facilitar su trabajo en los asuntos que más interesan a las sociedades. Las políticas públicas, a su vez, para cumplir con sus cometidos crearon mecanismos y conjuntos burocráticos que fueron la base de los ministerios.

En este proceso hay que situar la aparición de las políticas exteriores de los gobiernos y el afianzamiento creciente del entramado de las RI (sobre las políticas exteriores, véase el capítulo 9). La creación de las *cancillerías*, que nacieron como un ministerio atípico, pues efectuaba el grueso de su cometido más allá de las fronteras del país, obligó a establecer representaciones permanentes de los estados frente a otros gobiernos. Así surgió la necesidad de las *embajadas*, donde se radicó la representación externa del jefe de estado y se originaron los tratados y un conjunto de otros acuerdos para regular estos vínculos.

La actividad estatal internacional tiene una notable diferencia con las actividades políticas internas de los gobiernos, y es esto lo que explica la existencia de una organización y métodos propios, que dieron lugar al surgimiento y consolidación de la *diplomacia*. Para hacer posible una acción gubernamental que produjo efectos más allá del territorio del propio país, se hizo preciso dotar a la política exterior de procedimientos destinados a realizar negociaciones y acuerdos con otras naciones.

La diplomacia surgió como la actividad que posibilita la realización de la política exterior, y en ella encontramos a los *diplomáticos* como un cuerpo profesional especializado al que hay que asignar recursos, atribuciones y competencias. En cuanto a las primeras actividades diplomáticas organizadas, la opinión de los historiadores varía en asignar este carácter a los cuatro

4. Véase Subirats y Vilanova 1981.
5. Véase Chevallier 1974.
6. Véase De la Cueva 1996.
7. Si bien la Ciencia Política consolidó su estatuto académico y científico en la Época Moderna, las RI lo hicieron sólo en la primera mitad del siglo XX, particularmente en la época de madurez de la diplomacia que siguió al Tratado de Versalles y a los diálogos de los estadistas que concurrieron a París en 1919. Véase Vásquez 1983.

principales pequeños estados italianos: Venecia, Florencia, Milán y Roma, en particular a los dos primeros, que establecían frecuentes misiones diplomáticas y las primeras embajadas en el siglo XVI. Otros autores, en cambio, reconocen este papel pionero a la Francia del cardenal Richelieu, en el reinado de Luis XIII, a quien consideran uno de los grandes consolidadores del estado nacional. Las principales ideas de Richelieu se resumieron en su ensayo político *Testament*. A su autor, el cardenal de Retz lo describió así: "Era un hombre de palabra cuando un gran interés no le obligaba a lo contrario… se encaminaba hacia el bien, por inclinación o por sentido común, siempre que su interés no le dirigiera al mal, teniendo plena conciencia de ello cuando lo hacía." Fueron ideas que Sainte-Beuve consideró "el breviario del hombre de estado".

Este avance de la actividad internacional de los estados aparece como algo gradual si miramos cómo se fue produciendo en la época moderna el funcionamiento de las principales potencias europeas. Los estados nacionales, por su mayor envergadura y poder, multiplican su acción y esto lleva a un incremento de los conflictos bélicos, pero también de las iniciativas para afrontarlos.

Un hito considerado muy decisivo, a partir del cual resulta claro que los estados trazan políticas exteriores y esgrimen una diplomacia organizada, son los Tratados de Westfalia de 1648, que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años. Por ello, en muchas historias de las RI se considera este momento como un hito fundacional del moderno quehacer internacional. "El estado soberano se convirtió en el centro de gravedad del orden instaurado tras la Paz de Westfalia."[8] Se habla entonces de un *orden westfaliano* para caracterizar el tiempo en que se establece una interacción permanente entre los gobiernos y se va constituyendo un sistema internacional en el que los estados son los principales actores (y entonces prácticamente únicos).

La consolidación de la diplomacia

Pero fue hasta 1815, luego de la derrota de Napoleón y de la propuesta planteada por la Revolución francesa, cuando, en el Congreso de Viena,[9] en medio de los acuerdos de la Santa Alianza, que se establecieron los convenios de inmunidad para los representantes diplomáticos, se consolidó el sistema de embajadas permanentes y se aseguró la vigencia de los tratados y acuerdos entre gobiernos para la mejor realización de sus intereses nacionales en el entorno internacional.[10] Ese momento coincidió precisamente con el nacimiento de la mayoría de los países latinoamericanos.

En una perspectiva histórica, hay un primer periodo que corresponde a la diplomacia clásica, que se extiende desde sus orígenes, en el siglo XVI, hasta el término de la Primera Guerra Mundial. En esta época, la política exterior y la diplomacia se generalizaron a otros continentes. En el caso de Estados Unidos, esta actividad fue importante ya en el curso de su revolución y aun antes de que Inglaterra reconociera la supremacía militar del nuevo estado en su lucha con la Corona Inglesa en 1783, para lo cual Benjamín Franklin y John Adams realizaron

8. Véase Díez de Velasco 2001, 57.

9. Esta etapa de la reconstrucción política de Europa después de las Guerras Napoleónicas atrajo la atención y tuvo una gran influencia en el pensamiento de Henry Kissinger, que le dedicó el libro: *A World Restored: The Politics of Conservatism in the Revolutionary Age,* en el que exalta la figura de Metternich como el padre de la diplomacia moderna. Hay edición en español del Fondo de Cultura Económica, México. Véase Kissinger 1964.

10. Véase Olson y Groom 1991.

en Francia un trabajo intenso y sistemático. En América Latina tenemos este quehacer estatal desde la independencia de nuestros países, pero a lo largo del siglo XIX fuimos una región más bien aislada de los asuntos mundiales y nuestra diplomacia se concentró en los numerosos conflictos bélicos y disputas limítrofes de nuestros países. Así, en América Latina tuvieron lugar en la segunda mitad de ese siglo dos enfrentamientos militares de enorme significación: La Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que enfrentó a Argentina, Brasil y Uruguay con Paraguay y que concluyó con la derrota total de este último y una considerable pérdida de la significación histórica que había mantenido hasta entonces. Luego se libró la Guerra del Pacífico (1879-1884), que confrontó a Chile, Perú y Bolivia. La victoria del primero le permitió obtener importantes territorios cedidos por Perú y Bolivia y provocó la mediterraneidad de este último, que desde entonces reclama una salida al mar (véase el capítulo 12).

En esta etapa, todo lo que ocurría a los estados en el escenario exterior era centralizado de modo automático en la actividad de las cancillerías a nivel interno y se cumplía a través de las embajadas si ocurría fuera del país. El trabajo internacional de los países resultaba muy claro y los jefes de estado y de gobierno (reyes, emperadores, primeros ministros y presidentes) conducían estos asuntos a través de un solo canal (los ministerios de relaciones exteriores), de tal manera que las demás agencias públicas les transferían a éstos la gestión de todas las situaciones que tenían efectos más allá del territorio nacional.

Los ajustes de la reunión de París en 1919

Lo anterior comenzó a modificarse después de las negociaciones que, al término de la Primera Guerra Mundial,[11] se realizaron en París en 1919,[12] y que condujeron a la aparición de otras esferas del manejo internacional de los estados, los cuales empezaron a exceder las capacidades de gestión de las cancillerías. También, en ese momento, a partir de la creación de la Liga de las Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo, como primeras entidades internacionales especializadas, apareció una nueva forma de actor internacional, los organismos internacionales, que no han cesado de multiplicarse (véase el capítulo 13). Desde entonces, la conducción de los intereses internacionales de los gobiernos comenzó a hacerse por diversos canales y su contenido fue cada vez más amplio. La diplomacia tradicional ya no pudo abordar y gestionar el conjunto de los intereses externos de un estado.

En 1939, justo antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial, Harold Nicholson, uno de los funcionarios más influyentes y experimentados del *Foreign Office* inglés de la época, escribió un libro que produjo un gran impacto sobre los alcances de la política exterior y del quehacer diplomático.[13]Al revisarlo hoy, podemos apreciar mejor cuán amplias y profundas han sido las transformaciones en estos ámbitos y, sobre todo, cuánto se ha diversificado esta actividad, que ha sido profundamente afectada por los "cambios de época". Primero, hubo el que provocó el desenlace de la Segunda Guerra Mundial en 1945, y más tarde, el de los ajustes que acompañaron la conclusión de la Guerra Fría tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991.

11. Los países latinoamericanos no participaron en la Primera Guerra Mundial, a diferencia de la Segunda, en que la mayoría de ellos declararon la guerra a Alemania, Italia y Japón, en solidaridad con Estados Unidos. Algunos, como Brasil, llegaron a movilizar una división de 25 000 hombres que se sumó al ejército aliado en la invasión a Italia desde Argelia, mientras que México envió un escuadrón aéreo que tuvo un activo papel en la estratégica liberación de Luzón, Filipinas.

12. Véase McMillan 2001.

13. Véase Nicholson 1939.

Hasta la primera mitad del siglo XX, las actividades de cualquier gobierno en el campo de la política exterior aparecían como un área autónoma y suficiente en sí misma. A partir de ese momento, todo lo relativo a la actividad internacional de estados y gobiernos ha formado parte de un proceso mucho más complejo, aunque, paradójicamente, subsisten en la visión de la opinión pública muchas de las imágenes de la etapa previa para caracterizar la política exterior y la realización de las actividades diplomáticas.

La diplomacia tradicional, centrada en las cancillerías y en un mecanismo muy simple de toma de decisiones que sólo las incluía a éstas y a los jefes de estado, empezó a modificarse en el periodo de entreguerras (1919-1939) y dio lugar a un cambio muy sustantivo después de finalizado el segundo conflicto mundial. Como siempre ha ocurrido en esta clase de procesos, se trató de una tendencia que primero tuvo lugar en los países principales del sistema internacional. En este caso, el papel impulsor correspondió a Estados Unidos que ya era, a esas alturas, la primera potencia del mundo. En su segundo periodo de gobierno (1937-1941), el presidente Franklin Delano Roosevelt advirtió que era necesario ajustar y reorganizar las funciones tradicionales de la presidencia estadounidense. Ante semejantes desafíos, Roosevelt buscó ampliar sus atribuciones y mejorar la aplicación de sus programas. El Informe Brownlow que acogió, en 1939, esta orientación presidencial, constituyó un documento decisivo en la historia contemporánea del sistema político norteamericano. Su inspiración central fue "el presidente necesita ayuda" (*the president needs help*), y a partir de esta disposición se constituyó la llamada *presidencia personal* (en oposición a una *presidencia institucional* formada por los departamentos y agencias), con lo que se dio forma a un extenso mecanismo de asesoría, la *Oficina Ejecutiva del Presidente*, que desde entonces no ha cesado de ampliar las entidades y colaboradores que prestan apoyo directo al titular de la Casa Blanca.[14]

La formación de la política exterior y la multiplicación de las diplomacias en la Guerra Fría

Este reforzamiento de las actividades vinculadas al despacho presidencial tuvo su plena aplicación luego de concluida la guerra, y sus pasos más decisivos fueron impulsados por el sucesor de Roosevelt, el presidente Harry Truman.[15] Éste, en 1947, situó en el entorno directo de la presidencia –en la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca– a dos organismos creados por la Ley de Seguridad Nacional (*National Security Act*) aprobada ese año: el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).[16] Luego se añadieron el Consejo de Asesores Económicos, la Oficina de Administración y Presupuesto y en la década de 1960, el Representante Especial para las Negociaciones Comerciales.

Además de estos ajustes en la estructura de gobierno, se produjo un cambio más sustantivo, que consistió en la ampliación de los ámbitos de la política exterior. Esto dio lugar a formas de política exterior diferenciadas y autónomas de la política exterior diplomática. Esta tendencia no ha dejado de ampliarse hasta ahora.

14. El conocido politólogo e historiador Arthur Schlesinger sintetizó el aumento de poder de la presidencia en su libro *The Imperial Presidency*, en el que hace un prolongado balance histórico del funcionamiento de ésta y examina el control de la política exterior por parte del titular de la Casa Blanca, cada vez más amplio y discrecional. Schlesinger atribuye una enorme importancia en este avance a las facultades que le dio la *War Power Resolution* para decidir, sin consulta, la movilización de tropas y conflictos bélicos.

15. Véase Hess 1976.

16. Véase Trout y Harf 1983; O'Leary 1984.

Las primeras áreas que adoptaron esta iniciativa fueron la economía y la defensa. Muy rápidamente, la Secretaría del Tesoro fue llamada a supervisar los mecanismos económicos de gobernanza global que Estados Unidos había logrado establecer en la Conferencia de Bretton Woods de julio de 1944, en la que se decidió la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (sobre la gobernanza global, véase el capítulo 22). Al mismo tiempo, y para hacer frente a las responsabilidades militares de alcance global que le imponía el manejo de la Guerra Fría y su disputa con la Unión Soviética, se hizo indispensable establecer una política internacional de defensa y seguridad.[17]

Pero este impulso no se detuvo ahí. Cada vez más, en los diferentes departamentos se fueron identificando segmentos de actividad ligados a la esfera internacional, lo que fue dando lugar a nuevas formas de política exterior de carácter más acotado. Sólo para señalar algunos ejemplos, el Departamento de Agricultura pasó a realizar numerosas actividades en el exterior para la colocación de los excedentes alimentarios del país. Lo mismo ocurrió en el Departamento de Energía, pues Estados Unidos debió hacer frente a un crecimiento inmenso del consumo de hidrocarburos y a una rápida reducción de la producción y reservas de petróleo propias. Un tercer ejemplo relevante es el del Departamento de Comercio, pues en la medida que Estados Unidos, por la presión de sus mayores corporaciones, trató de aumentar el volumen de bienes exportados y de tener una balanza comercial superavitaria, debió realizar un nuevo esfuerzo internacional.

Lo concreto e importante es que asistimos, como tendencia general, a una multiplicación y diversificación de la política exterior, tendencia que, en líneas gruesas, se extendió a los principales países desarrollados del sistema internacional.[18] En América Latina este proceso ha tenido una influencia tardía, pues por largo tiempo las cancillerías han continuado llevando la mayoría de los asuntos internacionales, dejando poco espacio a las diplomacias especializadas que en las últimas décadas comienzan a adquirir importancia, empezando por la política exterior económica que se ha impuesto como consecuencia del manejo de las frecuentes crisis económicas latinoamericanas y también del aumento y significación del comercio mundial característico de la globalización.

Si revisamos los principales textos acerca de las RI de otros países industrializados en la Guerra Fría, comprobaremos que se reitera, con variables, este esquema de diversas políticas exteriores y una mayor centralización de las decisiones internacionales en las cúpulas de los gobiernos. Los mayores países del bloque encabezado por Estados Unidos establecieron un estilo particular y diferenciado en cuanto a la forma en que realizaban el proceso de toma de decisiones de la actividad exterior, así como también en cuanto a sus estilos de negociación.[19] El efecto más inmediato de esta tendencia general fue convertir la política exterior diplomática, tal como la conocimos en las primeras etapas de funcionamiento del estado nacional, en una más de las áreas del quehacer internacional de los estados.

Las secretarías de relaciones exteriores han tenido que asumir, en todas partes, que hay

17. Véase Jordan y Taylor 1987.

18. En 1987, bajo la edición de Manfred Wilhelmy, el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) dedicó su Anuario al tema de la formación de la política exterior en los países desarrollados y su impacto sobre América Latina, examinando la política exterior de Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Japón, Francia, Italia y Canadá. Véase Wilhelmy 1987.

19. Véase Thompson 1987; Wilhelmy 1987.

una diversificación del interés nacional y que esto lo manejan distintas entidades públicas que tienen un mayor dominio y conocimiento de esos temas y cuentan con redes de expertos a los que las cancillerías no tienen acceso. Semejante situación hace que, inevitablemente, se registren conflictos y desajustes entre los aparatos diplomáticos de las cancillerías y los equipos especializados de otros departamentos, lo que también ocurre entre dos o más de los conductores de estos segmentos de política exterior especializada.

En la realidad, las formas variadas de la política exterior y la diplomacia son una colección de políticas exteriores en distintos campos, con agendas cada vez más complicadas, y que sólo pueden acabar ajustando el jefe de estado (presidente o primer ministro) y los asesores y entidades calificados que trabajan junto a él. Esto ha hecho que en tiempos recientes el funcionamiento de las políticas exteriores y de la diplomacia sea cada vez más intrincado, algo que por otra parte resulta inevitable dada la creciente internacionalización de muchos de los rubros sustantivos de las políticas públicas de los países. Obviamente, a una mayor actividad y poderío de éstos corresponde una mayor amplitud de las redes y engranajes de sus actividades internacionales y un mayor potencial de choques y disputas internas.

En apariencia, lo expuesto podría llevarnos a la conclusión de que las tareas de los ministerios de relaciones exteriores y las de la actividad diplomática tal como la conocemos desde el afianzamiento del orden westfaliano han perdido sustancialmente importancia. Pero esto tampoco es así. Ahora encontramos un papel más protagónico y directo de los jefes de estado y gobierno en la política exterior (véase el capítulo 14), que los lleva a buscar la multiplicación de los acuerdos internacionales, pero esto requiere la experiencia y participación de las cancillerías y de los funcionarios que dominan los procedimientos diplomáticos. Las cada vez más frecuentes cumbres de jefes de estado sobre los temas más variados suponen un prolongado trabajo de negociación de agendas y acuerdos, que también recaen en las cancillerías. Y a éstas acaban acudiendo, de modo invariable, las autoridades que manejan las políticas públicas especiales en cuanto se acercan a la formalización de entendimientos. Por ello, los ministerios de asuntos exteriores han debido reforzar su estructura para tener la capacidad de acompañar y encuadrar el trabajo de estas diversas manifestaciones del quehacer internacional.

A estas alturas, esta forma de trabajo dejó de ser, como en sus inicios, privativa de los países más poderosos para pasar a constituir un *modus operandi* y una actividad generalizada de todos. También la encontramos crecientemente en América Latina. En este campo queda todavía mucho por hacer y aquí se sitúan, precisamente, algunos de los principales retos que tiene el trabajo de perfeccionamiento de nuestros sistemas políticos. Pero lo que ya está establecido es una nueva perspectiva multidimensional del manejo gubernamental de las RI que se afianzó por completo en la época de la Guerra Fría, una época que se enriqueció y se volvió compleja con las decisiones adoptadas por las mayores potencias del mundo occidental. En el siglo XX, ello llevó gradualmente a la idea de un mundo en el que todas las regiones y países son interdependientes y están conectados, lo que hace que el orden internacional opere de un modo asimétrico. En este proceso, las formas de la diplomacia y el funcionamiento de la política exterior han cambiado constantemente, y esto trajo nuevos impactos de carácter estructural desde la última década del siglo pasado.[20]

20. Véase Roberts 1992.

Los cambios después de la Guerra Fría

Pocas veces en la historia de las relaciones internacionales ha habido transformaciones tan profundas e imprevistas como las que se produjeron en torno al fin de la Unión Soviética y del orden bipolar establecido en 1945. Como apropiadamente explicó el historiador Eric Hobsbawm, se trató de un "cambio epocal", el paso de una era histórica a otra, y marcó el fin de la era inaugurada con las grandes revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, la estadounidense y la francesa.[21] El ámbito internacional fue uno de los epicentros del cambio en la acción pública que resultó de la confluencia del ajuste del sistema internacional con los impactos de la última revolución científico-técnica y de la globalización. Esto tuvo, naturalmente, enormes implicaciones en la forma como se organizan las políticas exteriores y la actividad diplomática.

Dos son los elementos principales de este sustancial cambio de las últimas dos décadas y media: primero, se siguieron multiplicando las esferas de las políticas exteriores especializadas, y luego, se amplió el espacio territorial en torno al cual ésta se organiza, lo que provocó un debate muy profundo acerca de la vigencia del estado nacional y de la validez de otros actores y espacios para su avance.

Las nuevas políticas exteriores especiales

Al desaparecer bruscamente la Unión Soviética, la victoria de Estados Unidos pareció completa. Todo indicaba que por un periodo muy largo, el *American way of life*, la democracia liberal y la economía de mercado orientarían la marcha de la humanidad y determinarían un orden internacional homogéneo y estable.[22] Éste fue el alcance del famoso texto *El fin de la historia* que publicó en 1989 Francis Fukuyama.[23]

En el campo de las relaciones internacionales, la última década del siglo pasado se caracterizó por la expectativa de un orden internacional más pacífico y justo (aunque al final aumentó la violencia de conflictos incontrolables en los Balcanes y en África). Esta expectativa originó varias grandes cumbres de jefes de estado para tratar de organizar la agenda positiva de los temas principales. En 1990 se realizó en Nueva York la Cumbre de la Infancia. En 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la Cumbre del Medio Ambiente, y en 1994 en el Cairo, una sobre población y desarrollo. En 1995 se hizo en Copenhague la Cumbre de Desarrollo Social y en 1996, en Beijing, un encuentro sobre la situación de la mujer. En 1997, en Estambul hubo una reunión de jefes de estado sobre hábitat, desarrollo de las ciudades y planificación urbana. En estos encuentros, los gobernantes de los países suscribieron compromisos y programas para actuar en estos decisivos campos.[24] Un dato nuevo fue la activa participación, en la mayoría de los encuentros, de los presidentes latinoamericanos.

El efecto directo de estas cumbres fue el surgimiento de dos formas de política exterior,

21. Véase Hobsbawm 1995, 2003.

22. Véase Kapstein y Mastanduno 1999.

23. El mérito principal de Fukuyama fue la rapidez con que presentó sus ideas luego de la caída del Muro de Berlín. Véase Fukuyama 1992.

24. El mundo después de la Guerra Fría no tiene reglas ni instituciones para una gobernanza global y las perspectivas al respecto son grises, pues ello no se logró en la década de 1990, cuando Estados Unidos tuvo su momento de mayor influencia. Para el contexto de esta situación, véase *La reforma del sistema de las Naciones Unidas* (Kluwer Law International, La Haya, 2001).

una política exterior social y otra sobre el medio ambiente (véase el capítulo 19) cuya importancia aumenta en las agendas externas de los gobiernos y en la acción de los organismos de la Comunidad Internacional.

Al mismo tiempo se abrió un debate muy profundo sobre la validez de los estados nacionales. Influyentes autores plantearon la hipótesis de que se hallaban debilitados, y que, en un futuro próximo, podrían incluso desaparecer.[25] Se destacó el ascenso que, en virtud del proceso de globalización, tenía un gran actor privado, la corporación transnacional. El dato principal que se exhibió fue que de las 100 mayores economías mundiales, 51 correspondían a grandes corporaciones internacionales, y sólo 49 a economías de estados nacionales (véase los capítulos 5 y 15). En el contexto de la tercera revolución científico-técnica,[26] se mostró que el proceso productivo se había fragmentado y había dejado de concentrarse en los espacios nacionales, y cómo, para producir cualquier bien de consumo durable (como un automóvil o una computadora), se hacía el diseño en un país, las partes y piezas en otros países y el producto se armaba en un lugar diferente de los anteriores. El libre comercio facilitaba el desplazamiento de los componentes. Como consecuencia, se proclamaba una reducción del quehacer público estatal y una internacionalización de muchos actores privados (empresarios y de las sociedades civiles), cuya actuación internacional cobró un peso cada vez mayor y originó múltiples propuestas sobre los gobiernos y sobre el sistema de Naciones Unidas y sus organismos especializados (véase el capítulo 15).

En unos cuantos años, la actividad internacional de los países y la noción misma del sistema internacional cambiaron sustancialmente. No es de extrañar que en semejante contexto se planteara la idea del agotamiento del estado, lo cual, en la esfera internacional, suponía un número cada vez mayor de participantes en las decisiones (el estado aparece como uno más) al tiempo que hay más y más propuestas para resolver los problemas anotados de la agenda global (véase el capítulo 22).

En el orden político, esta multipolaridad se tradujo en una vigorización del agrupamiento de partidos de diversos continentes en las internacionales políticas, como la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana, la Internacional Liberal y los restos de lo que fue la primera de todas, la Internacional Comunista.[27] Junto a esto, se organizaron parlamentos regionales o subregionales para favorecer acuerdos de integración y cooperación, tanto en Europa como en América Latina. Así, en nuestra región, surgieron parlamentos en Centroamérica, el Área Andina y el MERCOSUR.

Se afianzó, de este modo, un proceso de internacionalización de la ideología y de la política, que fue muy fuerte al final de la década de 1980, tanto en la crisis centroamericana como en la búsqueda de las transiciones a la democracia en América del Sur, que buscaban suprimir las dictaduras de Seguridad Nacional.[28*]

---

25. Véase Held 1995; Brzezinski 1970.

26. Véase Ominami 1986.

27. La Internacional Comunista (Komintern) fue creada por Lenin en 1919 para coordinar –y en la práctica, fijar línea– a los diversos partidos comunistas del mundo, que eran concebidos como "secciones nacionales" de un solo Movimiento Comunista Internacional, dirigido desde Moscú.

28. Este tema comenzó a cobrar importancia en la etapa final de la Guerra Fría, cuando tres de los principales dirigentes europeos de la Internacional Socialista, Willy Brandt, Olof Palme y Bruno Kreiski, plantearon convertir a esta entidad en una alianza de partidos con participantes de todos los continentes. El tema de la internacionalización de la ideología y la política fue central en América Latina en la década de 1980, tanto para

En síntesis, para efectos de una mirada a los cambios de las relaciones internacionales y la diplomacia recientes, la globalización es una época con más conflictos, con más actores internacionales, con un peso creciente de entidades internacionales privadas, desde las grandes corporaciones hasta los organismos que proclaman un interés social como Amnistía Internacional o Greenpeace, con una nueva expansión de los temas que originan políticas especializadas dentro del estado, esta vez para incluir los asuntos de la agenda social, con un número mayor de diplomacias especiales que concurren en el escenario internacional para proponer y acordar decisiones, y con una acción más activa de los propios jefes de estado. También vemos aparecer coordinaciones internacionales de los parlamentos y poderes judiciales. Se trata de algo sustancialmente más complejo y amplio de lo que conocimos en las etapas previas.

El cambio en los referentes territoriales de la política exterior

También han cambiado los ámbitos en que se formula la política exterior. En el estado nacional clásico, la noción de soberanía era absoluta y se encargaba a la autoridad nacional central la asignación de todas las decisiones obligatorias. Desde 1991, en cambio, emergen o se consolidan en el juego y en la decisión de las RI dos segmentos nuevos, uno situado más arriba del estado nacional, asociado a los procesos de integración de las regiones del mundo, y otro dentro del estado nacional, que se vincula con la creciente actividad internacional de entidades subnacionales. Así, distinguimos ahora tres niveles de la política internacional: la política internacional supranacional, la política exterior de los gobiernos, y la política internacional subnacional, que realizan estructuras intermedias como las provincias, estados, regiones, y también crecientemente, las grandes ciudades. El surgimiento de estas nuevas esferas tiene que ver con una flexibilización del concepto de *soberanía* y con la transferencia de algunos de sus atributos a los actores supranacionales y subnacionales.

La integración supranacional ha estado asociada a la formación de grandes regiones, de las que por largo tiempo fue un prototipo la integración europea. Allí se busca ampliar el mercado interno, coordinar las capacidades productivas y compartir la innovación científico-técnica en el espacio de los países que concurren a la integración. También se pretende abarcar el conjunto de las relaciones globales políticas y económicas frente a otras regiones e incrementar el peso regional propio ante las decisiones que adoptan los organismos del Sistema de Naciones Unidas. Se trata de un proceso que supone implantar un germen de supranacionalidad que aparece como disfuncional para las visiones que prosperaron en las largas épocas de influencia exclusiva de lo nacional. Por eso, la negociación de acuerdos de integración regional tiene un sello de gradualidad y lentitud derivada de la resistencia que enfrenta en sectores nacionalistas de los medios de comunicación y de algunas fuerzas políticas (sobre el regionalismo y la integración, véase el capítulo 14).

Lo mismo podría decirse del explosivo incremento de la actividad internacional de los actores subnacionales, conocida con la expresión *paradiplomacia*,[29] un fenómeno que ha tenido un fuerte desarrollo en varios países de América Latina. En algunos casos, el cuestionamiento del estado nacional ha llevado a acentuar la identidad cultural y los intereses de actores subnacionales, que se plantean la idea de una creciente autonomía y una virtual secesión frente a

resolver la crisis centroamericana como para facilitar el fin de las dictaduras en América del Sur.

29. Véase Aldecoa y Keaton 2001; Maira 2010.

los gobiernos centrales de los que actualmente son parte. Casos emblemáticos a este respecto son el País Vasco y Cataluña en España; las disputas entre la Bélgica valona y la flamenca; la separación de Escocia de Gran Bretaña, o el proyecto de un estado autónomo de Quebec en Canadá. En estos casos, la actividad diplomática subnacional toma la forma de protodiplomacia, y apunta a la preparación y gestación de la futura actividad de un estado independiente al que se busca llegar.[30]

En América Latina no tenemos experiencias significativas de este último tipo, pero la política internacional subnacional tiene crecientes y positivas expresiones, que van prefigurando procesos de integración más amplios entre los estados. En algunas de ellas, actúan colectivos de organizaciones sociales junto a autoridades públicas subnacionales como ocurre en los siete Comités de Integración establecidos a lo largo de la extensa frontera entre Chile y Argentina[31] o en el funcionamiento de la Triple Frontera del Iguazú entre Brasil, Argentina y Paraguay. Los estados mexicanos están desarrollando, igualmente, un trabajo de paradiplomacia en Estados Unidos en los lugares donde radican las comunidades de sus migrantes.

Así, en poco más de dos décadas se han configurado en la mayoría de las regiones del mundo variadas y significativas capacidades diplomáticas, supranacionales y subnacionales, que incluyen actores públicos y privados. Lo anterior hace cada vez más tupida la malla de los vínculos internacionales de todo tipo entre los pueblos que protagonizan la actual etapa de globalización.

Conclusión

En este texto abordamos la compleja trama de la permanente ampliación de las RI y la actividad diplomática en los últimos siglos y mostramos que, tras el surgimiento del estado nacional, la política exterior se configuró como una política pública fuerte e independiente y creó instrumentos cada vez más sólidos: las cancillerías y los cuerpos diplomáticos. Luego se agregó el funcionamiento de las organizaciones internacionales. En los siglos XIX y XX, esto tuvo una expresión definitiva, que hizo cada vez más complejas las relaciones internacionales y el funcionamiento de la política exterior. Pero, después de la Guerra Fría, esta actividad empieza a tener una dimensión más universal, pues incluye a cada vez más actores públicos y privados. También encontramos un número creciente de políticas exteriores especializadas que exigen el trabajo de un centro coordinador y unificador de los "intereses nacionales" que debieran ser las cancillerías. Igualmente, se requiere una mayor capacidad de los gobiernos nacionales para abarcar los retos de la actividad internacional en sus nuevas esferas supranacional y subnacional.

En suma, estamos en un tiempo de creciente importancia y complejidad de lo internacional y de las diversas diplomacias y actores que actúan para realizarla. En todo este proceso advertimos un retraso en la mayoría de los países de América Latina en lo relativo al enfoque diplomático y al quehacer internacional. Sólo Brasil y su Cancillería –Itamaraty– marchan al ritmo de los retos históricos más recientes. Los demás países, cuál más, cuál menos, necesitan una reorganización de su política exterior que les permita enfrentar los complejos retos de un sistema internacional condicionado por los cambios que han seguido a la Guerra Fría y los dilemas de la globalización.

30. Véase Keaton 1996.
31. Véase Silva y Morán en Maira 2010, 259.

11. Seguridad

Mónica Herz

El primero de marzo de 2008, efectivos militares asesinaron mientras dormía a Luis Edgar Devia, alias *Raúl Reyes*, número dos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Lo inusual del caso es que el líder rebelde descansaba en un campamento en territorio ecuatoriano y que sus victimarios pertenecían al ejército colombiano. Como el episodio ilustra, los países latinoamericanos enfrentan grandes retos de seguridad. ¿Qué nos pueden decir los instrumentos analíticos producidos por los estudios de seguridad acerca de esta realidad? ¿Cómo pueden estos mismos instrumentos proveer respuestas a las cuestiones éticas y políticas planteadas por esta delicada situación?

En este capítulo se presentarán las herramientas teóricas y conceptuales desarrolladas desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial en la investigación de la seguridad internacional, con el propósito de entender, explicar e interpretar esta parte del mundo social.[1] En la primera parte se abordará la perspectiva realista que dominó el área durante la Guerra Fría; después, iremos al debate sobre la ampliación del concepto de seguridad y consideraremos, finalmente, las diferentes versiones críticas que se desarrollaron en la subdisciplina desde la década de 1980.

El estado comenzó a ser visto como una posible fuente de inseguridad y los especialistas incluyeron en sus consideraciones otros objetos referentes. De este modo, la subdisciplina de la seguridad cambió dramáticamente y varias de sus fronteras teóricas han sido puestas en tela de juicio durante los últimos 30 años, por ejemplo, los límites entre disciplinas y subdisciplinas, las fronteras entre los procesos nacionales y los internacionales, y las demarcaciones entre experiencias legítimas e ilegítimas. Se ha abierto un gran campo de investigación para los estudiantes y especialistas latinoamericanos. El capítulo termina con algunas propuestas en esta dirección.

Guerra Fría

La subdisciplina de los estudios de seguridad internacional nació después de la Segunda Guerra Mundial, tan sólo a unos años de que las Relaciones Internacionales (RI), como disciplina, comenzaran su institucionalización en la década de 1920. Los estudios de seguridad se enfocaron inicialmente en cómo garantizar la seguridad del estado contra amenazas internas y externas y en cómo el uso de la fuerza del estado puede servir para esos fines. El flujo de recursos para financiar estudios de seguridad en Estados Unidos fue muy copioso. El campo de

1. Para una revisión de la bibliografía sobre el tema, véase Sheehan 2005; Hansen y Buzan 2009.

investigación se expandió a otras partes del mundo y se ha diversificado de manera creciente.[2]

El estudio de la guerra y la geopolítica constituyen importantes antecedentes para la historia de la subdisciplina. Hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, la guerra se estudió como historia militar o como derecho y filosofía del uso de las fuerzas armadas. La geopolítica, por otro lado, se centró en cómo la posición geográfica, el espacio y las distancias repercuten en la proyección del poder. Más importante, las complejas relaciones entre guerra y política examinadas por el filósofo prusiano de la guerra, Carl von Clausewitz,[3] durante la primera mitad del siglo XIX fueron retomadas por el nuevo campo.

La primera referencia a la nueva disciplina aparece en los estudios estratégicos realizados por la RAND Corporation, establecida en 1948 en California, que congregó a especialistas civiles de diferentes áreas. El foco de atención era cómo los estados deberían usar la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza con la intención de alcanzar sus intereses nacionales o, más específicamente, cómo hacer de la disuasión nuclear una estrategia de seguridad nacional. Bernard Brodie[4] y Thomas Schelling[5] formularon los procedimientos de trabajo más comunes que marcarían la época dorada de los estudios estratégicos (que abarca desde la mitad de la década de 1950 hasta mediados de la siguiente) y cuyos conceptos todavía ejercen influencia. Pero el cambio de los estudios de guerra o de defensa a los estudios estratégicos o de seguridad implicó una amplia inserción en la sociedad de temas pertenecientes al uso de la fuerza, lo que abrió el camino a la incorporación del nuevo campo de estudio en las RI.

No sorprende que el Realismo haya sido el pensamiento hegemónico en la subdisciplina, puesto que se presentaba como una agenda militar ocupada de cuestiones relativas a las armas nucleares, precisamente cuando prevalecía la idea de que la Unión Soviética planteaba una profunda amenaza militar e ideológica para Occidente (véase el capítulo 2). De este modo, los lentes más apropiados para observar este periodo histórico fueron una clara distinción entre el ámbito interno de orden y paz, y el externo de anarquía y amenaza, y un énfasis en el estado como actor racional, calculador de riesgos en un ambiente peligroso.

Algunos conceptos centrales desarrollados en la subdisciplina durante su fase inicial son todavía cruciales para entender la bibliografía y, en particular, tanto para las relaciones entre iniciativas académicas y proyectos políticos, como en los debates relevantes para el funcionamiento del sistema internacional. Pasamos ahora al análisis de los conceptos de *seguridad nacional, dilema de seguridad, balance de poder y disuasión nuclear*.

La *seguridad nacional* es un concepto que sirve de guía para el diseño de políticas destinadas a incrementar la seguridad militar del estado, ya sea a través del mejoramiento de las capacidades o de la formación de alianzas. Comenzó a estar imbricado en el discurso oficial y académico en el momento en que el sistema anárquico (en el que no existe una autoridad superior capaz de garantizar apego a las normas por los estados territoriales soberanos) se volvió central para el análisis académico. El debate incluye los varios caminos en que el poder militar puede ser desplegado, pero también los fundamentos del poder militar que abarca estructuras económicas y sociopolíticas, y la capacidad del estado para movilizar recursos.

2. Para una comprensión de esta diversidad, véase Tickner y Waever 2009.
3. Clausewitz 1968.
4. Brodie 1959.
5. Schelling 1960.

El *dilema de seguridad*, formulado tiempo atrás en la historia de la subdisciplina, ha generado mucho debate en el Realismo, pero también entre los teóricos institucionalistas y críticos. John Herz[6] y Robert Jervis[7] plantearon la idea de que el poder militar aparentará ser ofensivo para otros, incluso cuando las políticas son defensivas, y que eso suscita una respuesta que puede convertirse en una espiral de carrera armamentista y de percepción de amenazas. En el sistema internacional, donde reina la incertidumbre, los estados tienden a pensar lo peor y a prepararse para la competencia. Por tanto, es la estructura del sistema lo que genera una realidad trágica,[8] la cual, inevitablemente, llevará a la guerra en algún momento. Es importante notar que los realistas no llegan por fuerza a un acuerdo sobre el grado de peligro que se enfrenta en el contexto internacional ni sobre la apabullante presencia del dilema de seguridad. En este sentido, el capítulo 2 le permitirá al lector entender estas diferencias.

Los realistas consideran crucial el análisis del *equilibrio de poder* entre grandes potencias, superpotencias y poderes regionales, y gran parte de su investigación se dirige a evaluar la polaridad del sistema y sus cambios (el desarrollo de este concepto y las diferencias entre el análisis realista del equilibrio de poder son materia del capítulo 2).[9]

Comprender el papel y la relevancia del concepto de disuasión es también crucial para el campo de la seguridad internacional. La *disuasión* es el intento de influir en la conducta de los otros actores a través de amenazas condicionantes y de la constricción de su abanico de opciones.[10] Mucha de la bibliografía sobre disuasión se centra en los mecanismos para administrar los miedos, en un contexto en que los actores racionales interactúan dentro de un mismo espacio anárquico y en una dinámica de competencia por el poder en el sistema internacional.

El debate sobre la disuasión se ha centrado en los mecanismos para lograr la estabilidad y los esfuerzos se han concentrado en la predicción del éxito o fracaso. El fracaso lleva a la guerra, mientras que la solución pacífica a una disputa puede ser recibida como un éxito. Se ha establecido en la bibliografía especializada que disuadir implica la capacidad de tomar represalias si la disuasión falla y que la amenaza del uso de la fuerza debe ser percibida como creíble. Por supuesto, la disuasión convencional se ha practicado más que la disuasión nuclear, pero recibió menos atención durante la Guerra Fría.[11] Curiosamente, cuando la *contención* (es decir, la política encaminada a impedir la expansión del área de influencia soviética) comenzaba a ser un concepto central de los especialistas en seguridad internacional, la disuasión ofrecía un método para contener, aparentemente, al bloque soviético.

La teoría de la disuasión está basada en el supuesto de que las armas nucleares convencerán a otros estados de no atacar con sus propias armas nucleares y, en este contexto, la promesa y credibilidad de represalia son cruciales. La capacidad (en particular, la de golpear por segunda vez), la credibilidad y la comunicación (especialmente las señales de solución del problema) se postularon como condiciones de un uso provechoso del método. *La destrucción mutua asegurada (Mutually Assured Destruction,* o MAD en inglés) asume que ninguno de los lados se atreverá a

6. Herz 1950.
7. Jervis 1978.
8. Mearsheimer 1990, 2001.
9. Walt 1987; Wolhlforth 1993.
10. Schelling 1966; Morgan 1977; Freedman 2004.
11. Mearsheimer 1983; Huntington 1983-1984; Shimshoni 1988.

lanzar el primer golpe porque esto podría llevar a una escalada y se producirían inaceptables pérdidas para ambas partes. Por tanto, se asegura una paz global tensa pero estable en tanto que las carreras armamentistas continúen y las partes traten de garantizar la paridad nuclear. La teoría de la disuasión nuclear formulada durante la Guerra Fría por los estrategas nucleares occidentales tenía el objetivo principal de prevenir la guerra, no ganarla, y tal es su máxima paradoja: se acumularon arsenales para prevenir su uso. En este sentido, el énfasis se puso en la generación de un sistema de cálculos que llevaran a la estabilidad y se desarrollaron modelos complejos y abstractos para predecir la conducta y administrar la carrera armamentista. Puesto que la información más relevante estaba clasificada y no había datos empíricos sobre el estado de guerra nuclear, los académicos se apoyaban en métodos deductivos tales como la teoría de juegos. Por supuesto, algunas crisis de la Guerra Fría pusieron en duda la estabilidad del sistema generado.

La *disuasión* es todavía un concepto muy poderoso, aun si la agenda de seguridad internacional ya no se enfoca sólo en las relaciones nucleares entre Rusia y Estados Unidos. Es un concepto que se encuentra con facilidad en el pensamiento estratégico y en el discurso militar y cumple una función crucial en la decisión de distribuir recursos para mejorar la capacidad militar. De esta forma, mientras China, la India y otros países comienzan a ser participantes relevantes, particularmente en asuntos regionales, el concepto continúa siendo parte de la temática de la seguridad internacional.

La ampliación del concepto

Esta muy limitada perspectiva sobre la seguridad internacional fue objetada por varios procesos y acontecimientos. La necesidad de volver a imaginar el papel de los recursos, actores, instituciones y burocracias al final de la Guerra Fría, las guerras civiles de la década de 1990, la conexión entre pobreza, desarrollo y violencia o entre la guerra y las emergencias humanitarias producidas por crisis y debates políticos ejercieron presión en los especialistas para que repensaran el campo y el concepto de *seguridad*.

La ampliación del concepto comprende tres diferentes movimientos teóricos que debieran ser considerados si pretendemos entender cómo la subdisciplina está estructurada hoy en día: primero, la internacionalización de la seguridad; segundo, la incorporación de esferas no militares de interacción al subcampo, y finalmente, la incorporación de nuevas fuentes de amenazas, objetos referentes y temas para el debate. Este proceso implicó una discusión sobre qué significa la seguridad, a quién o qué deberíamos estudiar y, por tanto, una nueva definición del campo en sí mismo.[12]

La Comisión sobre Temas de Seguridad y Desarme, presidida por el primer ministro sueco Olof Palme, propuso en 1982 la nueva agenda de seguridad. Señalaba que las principales amenazas a la seguridad internacional no provenían de los estados, sino de los *problemas mundiales,* y que por consiguiente eran materia de seguridad común, no de seguridad nacional (sobre los problemas mundiales, véase el capítulo 22). Disparidad social, problemas ambientales y el costo de los armamentos fueron temas destacados (véase el capítulo 19 para los problemas medioambientales). La redefinición implica, por un lado, una *epistemología objetiva* cuando los autores subrayan algo que sucede fuera del sujeto, como por ejemplo las nuevas formas de

12. Tickner 1995; Rothschild 1995.

interacción; y por el otro, una *epistemología subjetiva* cuando los autores recalcan cómo diferentes discursos, actores y prácticas redefinen lo que es la seguridad. En consonancia con la tendencia constructivista, los procesos sociales que producen definiciones de amenazas y entendimientos intersubjetivos de seguridad comenzaron a ser centrales en este debate (véase el capítulo 4).

Los autores de la escuela de Copenhague cobraron prominencia en este debate. La *securitización* pasó al centro del escenario académico, pero no se trata solamente de un discurso acerca de la seguridad, sino que abarca los requisitos para implantar medidas y emprender acciones de emergencia fuera de los límites normales del procedimiento político. Buzan, Waever y Wilde[13] hablan de *amenazas existenciales,* las cuales varían de sector a sector y entre diferentes objetos referentes. Cuando se identifica una amenaza existencial, tienen lugar medidas y acciones de emergencia fuera de las "fronteras normales del procedimiento político". Aquí se percibe claramente el enfoque subjetivo: no hay amenaza objetiva, los actores presentan las amenazas como tales a través de *actos discursivos (speech acts).* Lo que hace a un asunto ser de seguridad es el acto discursivo que lo *securitiza*, esto es, el tratamiento de un asunto en términos de seguridad y la consecuente aceptación de este acto por parte del público.

El concepto de *seguridad internacional* comenzó a ser prominente en el campo en la década de 1970, cuando la relación entre la disuasión nuclear mutua y la interdependencia comenzó a moverse de las preocupaciones iniciales relacionados con la seguridad nacional a la percepción de que no podría ser entendida o abordada sin referencia a la seguridad internacional (sobre la interdependencia, véase el capítulo 3). Así, la preocupación exclusiva por la seguridad de los estados fue sustituida por un énfasis en la seguridad del sistema internacional, la cual, por supuesto, está fundamentada en la seguridad de los estados. El fin de la Guerra Fría y el debilitamiento de las fronteras nacionales debido al flujo de armas, actividades delictivas y otras amenazas elevaron el estatus de la idea de seguridad internacional y llevaron a los especialistas a pensar en términos de un debate más amplio sobre globalización y transnacionalización. Los papeles desempeñados por la seguridad colectiva, la nueva esfera de intervencionismo y la creciente red de normas internacionales constituyen los aspectos del debate sobre la redefinición de la seguridad que expresa el proceso de internacionalización. Se ha reconocido que la creciente interdependencia de las sociedades ha alcanzado a la dimensión de seguridad. Esto es perceptible en las discusiones planteadas por las amenazas impuestas por las armas nucleares, químicas y biológicas, el desplazamiento de refugiados en conflictos internos, las crisis ambientales y los abusos humanitarios. Aún más, las "nuevas guerras" de la década de 1990 llamaron la atención sobre la brecha existente entre la seguridad doméstica e internacional, en tanto que los conflictos internos generaron crisis regionales y convocaron la presencia o aun la intervención internacional.[14]

El grado de interdependencia puede diferenciarse si se incorpora al análisis el nivel regional. De hecho, para comprender el cambiante significado de la seguridad, debemos también considerar el señalamiento que hace Barry Buzan sobre el renovado papel del espacio en los estudios de seguridad internacional. El concepto de *complejos de seguridad regional* se centra en las regiones donde la relación entre estados es tan grande y abarca tanto intereses compartidos como rivalidades, que uno no puede comprender la seguridad de un estado sin remitirse a la

13. Buzan, Waever y Wilde 1998.
14. Kaldor 1999.

seguridad del grupo regional.[15]

La conceptualización de Buzan se volvió inmensamente influyente. Para él, la seguridad implica la estabilidad de los estados y de sus sistemas de gobierno; preocupaciones de seguridad económica en cuanto al acceso a recursos necesarios para sostener el bienestar y el poder del estado; la seguridad en el sector social abarca lenguaje, cultura, religión e identidad nacional, y la seguridad ambiental atañe al mantenimiento de la biosfera que sostiene la vida humana.[16]

En contraste con el enfoque anterior centrado solamente en las amenazas al estado, las amenazas que enfrentan individuos, grupos identitarios, regiones y civilizaciones se toman en cuenta. En particular, el concepto de *seguridad humana* refleja el crecimiento de la interacción entre el debate sobre la seguridad internacional, los derechos humanos, el derecho y las necesidades humanitarias, el desarrollo y los estados fallidos. El concepto de *seguridad humana,* acuñado en el Informe de Desarrollo Humano de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, incorporó la seguridad económica, personal, de salud, alimentaria, política y de medio ambiente y marcó un momento crucial en la transición hacia un concepto más amplio de seguridad.[17]

El individuo es visto como un referente principal de seguridad y se subrayan las relaciones entre violencia, política y desarrollo.

Ahora se consideran muchas fuentes nuevas de amenazas, en particular los actores no estatales que recurren a medios violentos. La bibliografía sobre terrorismo, que se acumuló enormemente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, observa a los individuos y grupos que usan la violencia por medios políticos y generalmente sigue manteniendo al estado como el objeto referente. En contraste, la bibliografía que ubica fuentes de amenazas en el medio ambiente y en la situación económica tiende a adherirse a la perspectiva de seguridad humana.

La incorporación de la *subjetividad* al debate sobre la seguridad internacional permite formular preguntas sobre el significado de la seguridad e indagar en los cambios históricos del concepto de seguridad y la sociología de la construcción de las amenazas. La idea del peligro como condición objetiva, vista como realidad independiente de los sujetos, fue cuestionada en el nuevo campo de investigación en su conjunto. La pregunta estribaba, más bien, en cómo se interpreta y se articula el peligro, quién lo hace y con qué consecuencias políticas.

La expansión del concepto de *seguridad* generó y todavía genera controversias. Se argumenta que tratar un nuevo grupo de temas y actores en términos de seguridad redefine la jerarquía de prioridades y distribución de recursos, de modo que se presta más atención a la cuestión apremiante, a que se escuchen más voces y a que se aprehendan las conexiones entre los diferentes aspectos de la realidad. Además, se argumenta que la ampliación del debate sobre seguridad permite que estos mismos temas y actores sigan siendo tratados en términos militares y de confrontación, o dentro de la lógica de excepción en la que podría significar la suspensión del debate político o de los derechos legales.[18]

15. Buzan y Waever 2003.
16. Buzan 1991; Buzan, Waever y Wilde 1998.
17. UNDP 2004; Kaldor 2007.
18. Deudney y Matthews 1999; Huysman 1995.

Reglas e instituciones

El concepto de *gobernanza* comenzó a formar parte del vocabulario en la década de 1990, en el contexto de la necesidad de captar conceptualmente una realidad internacional compuesta por "sistemas de reglas en todos los niveles de la actividad humana" que están al final de cuentas entreverados en relaciones de interdependencia.[19] El debate sobre gobernanza en el campo de la seguridad o sobre la seguridad internacional y gobernanza suscitó diferentes preguntas relativas a la dimensión internacional de la organización política y llevó a la subdisciplina hacia la agenda neoliberal sobre instituciones y la agenda constructivista sobre cómo las ideas, identidades y normas se constituyen socialmente.

El papel que representan las instituciones internacionales al enmarcar las interacciones de los actores constituye un punto central de debate en las RI (véase el capítulo 13) y ha impactado también al área de la seguridad. La cooperación ha llevado a la creación de alianzas, regímenes y organizaciones internacionales que han sido centrales para el avance de la subdisciplina de la seguridad, e institucionalistas y constructivistas en particular han considerado su papel.

La perspectiva que adoptan institucionalistas y especialistas de la Escuela Inglesa y que plantea que las relaciones dentro de la esfera internacional están basadas en normas y cultura, ha tenido también gran influencia en la subdisciplina de la seguridad, particularmente a manera de regímenes en la esfera de la seguridad, tales como el régimen de no proliferación, que llegó a ser un tema relevante de investigación.[20] De hecho, el sistema de *seguridad colectiva,* afincado sobre la norma de que un ataque a un miembro del sistema se considera un ataque al sistema y por tanto debería generar una reacción colectiva, comenzó a ser tema central para autores interesados en la gobernanza global.[21] La perspectiva racionalista que dominó la disciplina de las RI hasta la década de 1980 y que es todavía enormemente influyente abordó el análisis de la seguridad internacional mediante la aplicación de la teoría de juegos y la evaluación de posibilidades de cooperación en condiciones de anarquía. Para esta agenda de investigación, el concepto de *seguridad cooperativa* es relevante en tanto que se cree que mide aquello que genera transparencia y puede solucionar el dilema de seguridad, y llevar a los estados hacia la cooperación y la administración común de los problemas internacionales.

La agenda constructivista de seguridad permitió cuestionar la idea de interés nacional y tratarla subjetiva e históricamente. Identidad, cultura y normas comenzaron a ser conceptos centrales para esta agenda de investigación (véase el capítulo 4).[22] Muy importante, el proyecto constructivista dio lugar a una perspectiva sobre la formulación de amenazas y sobre la naturaleza histórica de estos procesos. Las identidades colectivas, las normas internacionales y las interpretaciones de amenaza se ponen sobre la mesa de los analistas de seguridad internacional para su escrutinio.[23]

La influencia del enfoque constructivista coincide con el fin de la Guerra Fría y el énfasis creciente sobre la conexión entre los derechos humanos y las agendas humanitarias y de seguridad, como se observa claramente en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre

19. Rosenau 1995; Weiss 2000. Véase el capítulo 22.
20. Wallander y Keohane 1999.
21. Weiss, Forsythe, Coate y Pease 2013; Luck 2006.
22. Onuf 1989.
23. Jepperson, Katzenstein y Wendt 1996.

derechos humanos y asuntos humanitarios y sobre la naturaleza multidimensional de las operaciones de paz. De este modo, la teoría y la práctica de la paz democrática comenzaron a ser parte de la temática de la seguridad (véase los capítulos 3 y 12).[24] La cooperación para el establecimiento por medios institucionales de la paz, tanto interna como internacional, llegó a ser un tema central para la agenda de investigación en seguridad internacional.

Emanuel Adler y Michael Barnett han depurado el concepto de *comunidades de seguridad,* postulado e investigado por Karl Deutsch en la década de 1950.[25] Una comunidad de seguridad, de acuerdo con Deutsch, es un grupo de personas que poseen una noción de comunidad. Obviamente, la idea de que el concepto de comunidad, ampliamente usado en las Ciencias Sociales, tenía un papel en las Relaciones Internacionales, fue revolucionaria en esa década. El autor proponía que la creación de instituciones y prácticas formales e informales garantiza transformaciones pacíficas entre los países soberanos durante un largo periodo. Expectativas concernientes al cambio pacífico comenzaron a consolidarse, la guerra no es opción de las relaciones internacionales y no hay preparativos de guerra contra miembros de la comunidad. En suma, los conflictos se resuelven por varios medios, excluyendo el uso de la fuerza.

Estudios críticos de seguridad

El giro *pospositivista* en las RI ejerció una influencia en el estudio de la seguridad internacional, al abrir un frente crítico sobre el paradigma realista desde diferentes puntos de vista. El grupo de académicos que veremos ahora comparte una insatisfacción con la cada vez más amplia agenda de seguridad y una preocupación con la introspección y los mecanismos de exclusión asociados con la seguridad internacional. Por tanto, el análisis de las amenazas, el uso de la fuerza o la centralidad del estado como garante de la seguridad se debate desde la perspectiva de filósofos posestructuralistas y de la teoría crítica (sobre el Pospositivismo y Posestructuralismo, véase el capítulo 7).[26]

Varios autores asociados a los trabajos de Kenneth Booth[27] y la escuela de RI de Aberystwyth han reinterpretado la esfera de la seguridad internacional con el interés puesto en la emancipación y autonomía frente a la opresión y la injusticia. El motor que guía la investigación en seguridad marcha gracias a una forma diferente de política que faculta a los marginados.

La influencia que en los últimos 30 años han tenido autores posestructuralistas, como François Lyotard, Michel Foucault y Jacques Derrida, trajo una forma de crítica a la disciplina de las RI en términos de *metanarrativas* que reproducen las relaciones de exclusión y dominación. El movimiento influyó también en el estudio de la seguridad internacional y se puso en entredicho la perspectiva realista del mundo que dominaba la subdisciplina, debido a su postura epistemológica positivista y en particular por su intención de alcanzar explicaciones causales y predicciones, por su énfasis en el estado como garante de la seguridad y por su creencia en ideas universales estables, tales como que los estados buscan maximizar su poder.[28]

El posestructuralismo lidia con la construcción del enemigo y de la amenaza en una man-

24. Doyle 1983.
25. Adler y Barnett 1998; Deutsch, Burrell y Kann 1957.
26. Zartman 2007; Wallensteen 2011.
27. Booth 1991, 1995, 2008.
28. Campbell 1992; Fierke 2007.

era diferente, dado su intento de desestabilizar el conocimiento acerca de lo internacional y cuestionar conceptos que se tomaban como naturales. El libro de David Campbell, publicado en 1992, constituye una innovación, ya que se enfoca en un recuento no esencialista del *peligro* y de la perspectiva crítica de la seguridad y trae el debate de la seguridad internacional y la seguridad nacional al campo de la crítica a la modernidad y la preocupación por los mecanismos que reproducen las fronteras y las prácticas excluyentes de la modernidad. Distanciándose del análisis tradicional de la seguridad, Campbell examina la relación entre la identidad colectiva y el discurso de política exterior. De acuerdo con este autor, las prácticas excluyentes implican un *discurso de miedo* en que se subrayan los peligros del mundo, el orden y su estabilidad interna. La articulación de la otredad reproduce al estado moderno y al mismo tiempo se tienden las fronteras. Campbell intenta comprender cómo el estado, o su interior,[29] se constituye como un ser colectivo en las prácticas de política exterior marcadas por la exclusión, mientras los peligros quedan situados en el exterior.

El trabajo del sociólogo francés Pierre Bourdieu, junto con el de Foucault, influyó en la agenda de seguridad introducida por Diddier Bigo e inspiró su análisis crítico de lo internacional, de las esferas nacionales y mundiales y de la construcción de las fronteras. La Sociología Política Internacional comenzó a ser importante referencia para el estudio de la seguridad, junto con otros tratamientos críticos, al proponer una perspectiva interdisciplinaria sobre la seguridad. La perspectiva introducida por este autor trata la seguridad como una práctica.[30] Se centra en el estudio de burocracias transnacionales y agentes privados que manejan la inseguridad (o ansiedad) cotidianamente y producen rutinas. En contraste con los trabajos sobre la producción del discurso acerca de amenazas centradas en excepcionalidades, en este caso las prácticas rutinarias y el trabajo diario de los profesionales de la seguridad generan preguntas de investigación, que muchas veces se formulan en términos de su capacidad de encuadrar fenómenos sociales específicos como problemas de seguridad y de definir la solución a éstos. La seguridad es una forma de conocimiento; hace inteligible el mundo y no un escenario que puede ser asido.

Conclusión: Los estudios de seguridad y América Latina

El estudio de la seguridad internacional ha sido visto principalmente como una empresa europea y estadounidense, como es notorio si revisamos la lista de autores citados en este capítulo. La historia de las relaciones internacionales europeas y estadounidenses ha afectado profundamente la subdisciplina. La Guerra Fría, la experiencia de las dos guerras mundiales, el combate al terrorismo, el papel de las élites estadounidenses y europeas en la expansión y estabilización del capitalismo y la democracia liberal, los movimientos pacifistas y feministas, todo esto dejó una huella indeleble en el campo, lo cual plantea importantes preguntas para los países de otras regiones, como América Latina. ¿Cómo podemos establecer una relación creativa con las teorías, conceptos e ideas desarrollados durante los últimos 70 años? Los marcos teóricos desarrollados en Europa y Estados Unidos han guiado el estudio de la seguridad y las RI en América Latina. Como ha demostrado Arlene Tickner, 68% de los cursos que se imparten en América Latina usan textos clásicos (estatocéntricos y no estatocéntricos).[31] ¿Cómo

29. Walker 1993.
30. Huysmans 2006; Bigo 2002.
31. Tickner 2002.

se supone que nos moveremos más allá de la práctica de leer solamente textos europeos y estadounidenses y comenzaremos a ser creativos productores de ideas?

Durante los últimos 30 años se han emprendido estudios de la seguridad internacional en América Latina, en contraste con la experiencia previa de exclusividad militar en el tratamiento de las relaciones entre el uso de la fuerza y la política exterior.[32] La expansión del concepto de *seguridad* permitió que especialistas abordaran las amenazas producidas por estados y las provenientes de la actividad delictiva, pero mantuvieron la práctica de importar modelos europeos y estadounidenses. Aún más, la atención dada a los sectores económicos y sociales facilita la traducción de conceptos y vocabularios pertenecientes a la realidad latinoamericana.

Actualmente, los supuestos realistas son todavía la base del debate de la seguridad en América Latina. Las ideas elaboradas desde mediados de la década de 1950 hasta mediados de la siguiente, en lo que entonces se llamó *teoría estratégica,* son instrumentos de análisis que aún aparecen en la mayoría de los artículos y presentaciones. La *seguridad nacional* sigue siendo el concepto clave, lo que expresa la visión continuada de que la seguridad del estado está en el centro del debate y que la capacidad militar es el último garante en un sistema anárquico. Pero los intentos de revitalizar las instituciones de seguridad en la región desde la década de 1990 constituyen el telón de fondo de la discusión académica sobre las instituciones de seguridad, y la experiencia y tradición de la resolución pacífica de los conflictos adquiere su máxima expresión en el análisis de los procesos de negociación. El fin de los conflictos en América Central, el colapso de la hipótesis de guerra entre Argentina y Brasil, la solución a varias relaciones contenciosas tales como las de Argentina y Chile y de Perú y Ecuador refuerzan el interés en la materia.

A pesar de las peculiaridades de las amenazas percibidas, uno puede observar todavía una tendencia a importar los marcos teóricos de Europa y Estados Unidos. Concebir interpretaciones creativas sobre la seguridad internacional, adquirir la capacidad de enfrentar la especificidad de los problemas de seguridad de América Latina y aprender a analizar los problemas internacionales desde perspectivas únicas son los retos inmediatos. Si bien nos movemos más allá de reflexiones descriptivas sobre la dinámica de seguridad en América Latina y de recomendaciones prescriptivas, la empresa es todavía un proyecto pendiente para los académicos de la región.

La bibliografía crítica revisada ofrece posibilidades de diálogo que aún están por recibir una inversión significativa. La función de la lógica de la excepción al socavar las experiencias democráticas en América Latina y el papel que el estado cumplió o cumple en la generación de inseguridad realza la relevancia de la agenda crítica de seguridad. La importación de las prácticas de estado para enfrentar el terrorismo o los flujos de distinta índole aumenta la necesidad de contar con análisis e investigaciones más concienzudos sobre cómo estos mecanismos determinan papeles específicos e impactos en la región. Más importante es que las formas de exclusión y trazado de fronteras que se suceden en la región exigen las luces de la agenda crítica. El enfoque sobre las relaciones entre lo local, lo nacional, lo regional, lo internacional y lo mundial, al ir más allá de los confines tradicionales de la disciplina, puede ofrecer lentes de observación inspiradores para una comprensión de lo que la seguridad puede significar en América Latina.

32. Algunos ejemplos de esta bibliografía son Buitrago y Tokatlian 1994; Diamint 2001; Grabendorff 2003; Mason y Tickner 2006; Mathieu y Rodríguez 2009; Vélez 2008; Aravena y Goucha 2002.

12. Negociaciones, resolución de conflictos y paz

Arie M. Kacowicz

A partir de 1883, finalizada la Guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia, América del Sur se puede considerar como una peculiar *zona de paz,* en el sentido de que prácticamente no ha habido guerras internacionales entre los países de la región.[1] En los 130 años transcurridos entre 1883 y 2013, dicha zona de paz mejoró su grado y calidad de ser una *paz negativa* (mera ausencia de guerras internacionales), a la imposibilidad de tener una guerra, especialmente en el Cono Sur de América del Sur (*paz estable*) y a la creación de una incipiente *comunidad pluralista de seguridad,* con una identidad común, desde la década de 1990 entre los países miembros del MERCOSUR. Desde comienzos del siglo XXI, la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y sus negociaciones multilaterales implica también la posibilidad de ampliar la comunidad de seguridad para incluir a todos los países de la región.

En términos relativos, América del Sur puede considerarse como el área más pacífica del Tercer Mundo durante el siglo XX, mucho antes de que sus regímenes políticos se transformaran en democracias estables. El uso del término *pacífico* se refiere a la ausencia de guerras internacionales, no a la falta de conflictos internos. Con la excepción de la Guerra del Chaco en 1932-1935 entre Bolivia y Paraguay, y la breve guerra del Marañón/Oriente entre Perú y Ecuador en junio de 1941 (con dos breves secuelas en 1981 y en 1995), no ha habido otras guerras entre los países de la región (las Malvinas es un caso excepcional que confrontó a Argentina y al Reino Unido en 1982). La región es entonces anómala en términos de las Relaciones Internacionales (RI), pues se caracteriza por la resolución pacífica de los conflictos internacionales a través de la predilección de negociaciones directas, mediación y procedimientos jurídicos (especialmente el arbitraje).

¿Cómo se explica dicha anomalía?[2] ¿Por qué la paz y la resolución pacífica de conflictos han prevalecido en América Latina, especialmente en América del Sur? Para poder responder a estas preguntas presentaré una tipología de tres conceptos clave que se relacionan mutuamente: *negociaciones, manejo y resolución de conflictos, y paz internacional,* en el marco de la diplomacia y la conducción de la política exterior.

La negociación es el método más antiguo y a la vez el más empleado en la vida cotidiana (pacífico y socialmente aceptable) de lograr acuerdos y conciliar diferencias entre dos o más partes en conflicto. Se trata del método diplomático por excelencia y consiste en el enten-

1. Kacowicz 1996 y 1998; Terradas 2009.
2. Véase *inter alia* Centeno 2002; Kacowicz 1996, 1998, 2005a; Mares 2001; McIntyre 2005; Miller 2007.

dimiento directo de las partes.[3] La negociación es una forma pacífica de manejar y resolver conflictos internacionales basándose en los intereses en común (manejar o resolver el conflicto, obtener la paz) y, al mismo tiempo, en los intereses divergentes (que justifican la *necesidad* de negociar).

La negociación es también un proceso de *cooperación*, según el cual los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de los otros, a través de cierta coordinación de sus políticas. Dicha cooperación no significa de suyo la ausencia de conflictos, pero sí su manejo y a veces su resolución.[4] Los procesos de negociación no garantizan siempre que se consiga la paz, y su fracaso puede llevar muchas veces a la guerra. Por ejemplo, Argentina negoció de buena fe con el Reino Unido la suerte y el futuro político de las Islas Malvinas entre 1965 y 1982. El fracaso de dichas negociaciones llevó a la invasión argentina del 2 de abril de 1982 y a una guerra inusitada que prolongó (sin resolver hasta el día de hoy) el conflicto entre ambos países y que fue caracterizada por Jorge Luis Borges como "la pelea de dos pelados por un peine".

Paralelamente, un conflicto territorial similar entre Argentina y Chile respecto a las islas del Canal de Beagle fue resuelto pacíficamente gracias a la mediación papal y a las negociaciones celebradas entre 1979 y 1984, a pesar o quizá debido al rechazo argentino del arbitraje británico en favor de Chile de 1977.[5]

Este capítulo se divide en tres partes. Primero defino y explico el concepto de *negociaciones internacionales,* incluido un breve análisis del concepto de *regateo*. En segundo lugar me refiero al tema de *conflictos internacionales* y del *manejo y resolución de conflictos*. En la tercera parte retorno al tema de la *paz internacional,* especialmente en términos regionales.

Negociación internacional

Definición y elementos esenciales de la negociación

El término *negociación internacional* se refiere a los procesos y métodos utilizados por actores internacionales para obtener sus objetivos mediante estrategias de persuasión e interacción. De hecho, toda negociación puede ser definida como un *proceso en el cual se ofrecen proposiciones explícitas con el propósito de llegar a un acuerdo sobre el intercambio o la realización de un interés común cuando existe un conflicto de intereses.*[6]

Las partes contrincantes entran en una negociación porque creen en la posibilidad de obtener un mejor resultado que la continuación de la situación actual (*statu quo*). Obviamente, la participación en una negociación no implica la obligación explícita de llegar a un acuerdo, pero por lo menos asume la buena intención y voluntad de alcanzar ese objetivo. De esta manera, la negociación es un mecanismo dirigido, a través de ciertas decisiones comunes, a regular un

3. Pace 2010, 6, 14.
4. Véase Keohane 1988; también Oye 1986, respecto a cooperación.
5. Kacowicz 1994 y 2005a. Sobre el conflicto de las Malvinas véase Gamba 1987; Calvert 1982; Freedman y Gamba-Stohenhouse 1990; Gustafson 1988. Sobre el conflicto del Canal de Beagle, véase Garett 1985; Golbert y Nun 1982; Millán y Morris 1990.
6. Zartman 1983; Iklé 1964; Fisher y Ury 1991.

conflicto y para limitar o prevenir su escalada, llegando, de ser posible, a lograr un acuerdo político que fije mejores interacciones en el futuro.[7] En el ámbito de la diplomacia, la negociación se concibe como un medio de explorar, confrontar y reconciliar posiciones en conflicto, con la finalidad de obtener un resultado satisfactorio o un arreglo aceptable para las partes. Las negociaciones pueden tener lugar en un plano *bilateral* (entre dos partes) o *multilateral* (más de dos partes). En el caso de América Latina, un ejemplo exitoso de negociaciones multilaterales fue el establecimiento de un régimen de no proliferación nuclear (*zona de paz*) con el tratado de Tlatelolco de 1967.

Las negociaciones bilaterales a veces incluyen a un tercero en el papel de *mediador*, como por ejemplo el presidente Carter de Estados Unidos en 1978 mediando entre Israel y Egipto (en la Cumbre de Camp David); o el Papa (con su representante el cardenal Samoré) mediando entre Argentina y Chile entre 1979 y 1984 (lo que culminó con un Tratado de Paz y Amistad que puso fin al conflicto del Canal de Beagle).

La negociación internacional se distingue por los elementos y requisitos siguientes:

- Es un proceso voluntario de toma conjunta de decisiones.
- Se desarrolla conforme a la naturaleza específica de cada tratativa y las condiciones de tiempo y lugar (el contexto tiene una importancia crucial).
- Se da entre gobiernos, organizaciones o individuos e intervienen dos o más partes.
- Se pretende llegar a un acomodamiento de intereses discordantes o en conflicto.
- Puede materializarse en un acuerdo o entendimiento entre las partes.
- Si las partes negocian de buena fe, están dispuestas a llegar a un compromiso y a hacer concesiones mutuas.
- Ninguna de las partes puede esperar obtener todo lo que quiere.
- Se intenta obtener una solución justa, más o menos ecuánime.

Pese a la flexibilidad e idoneidad de la negociación como un mecanismo para el manejo y resolución de conflictos, en muchas ocasiones la negociación es ineficaz porque los protagonistas no tienen un verdadero ánimo o intención para solucionar el problema. Por ejemplo, podemos referirnos al estancamiento (desde el 2008) de las negociaciones de paz entre Israel y los palestinos en el conflicto del Medio Oriente o al fracaso de las negociaciones entre Argentina y el Reino Unido sobre las Islas Malvinas desde 1965.

En ambos casos, se puede decir que las negociaciones no siempre tienen lugar para lograr un acuerdo, sino para obtener otros objetivos, como pueden ser mantener el contacto, reemplazar o evitar la violencia, recopilar datos de inteligencia sobre el contrincante, recurrir a un engaño o propaganda o tener un efecto en terceros.[8]

En un proceso de negociación, es necesario que haya un movimiento de posición de una o de ambas partes en contraste con sus posturas iniciales (demandas máximas al comienzo de la negociación). Para el autor William Zartman, la *madurez* de una situación conflictiva es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el inicio de negociaciones bilaterales o a

7. Zartman y Faure 2005, 4; Bercovitch y Jackson 2009, 19.
8. Iklé 1964.

través de mediación. Zartman afirma que la madurez muestra dos elementos clave: uno es el *estancamiento mutuamente perjudicial* y el otro es el deseo de *ambas partes en conflicto de llegar a una salida por la vía de negociaciones.*

Por ejemplo, luego de la Guerra de Yom Kippur de octubre de 1973, Israel y Egipto comenzaron un proceso de negociación que culminó con la paz en 1979. De forma similar, luego de la breve Guerra del Cénepa de enero de 1995 que terminó en lo percibido como un "empate", Ecuador y Perú se sentaron a negociar (con la mediación de Brasil) y lograron finalmente llegar a la paz en 1998, luego de 200 años de conflicto territorial.[9]

El mecanismo de la negociación: El concepto de regateo

En toda negociación, la mayoría de las situaciones conflictivas son esencialmente situaciones de *regateo* (*bargaining*): la habilidad de un negociador para lograr sus cometidos depende en gran medida de las opciones, posibilidades y decisiones de la otra parte. El regateo representa el mecanismo esencial de toda negociación y se centra en buscar, ubicar e identificar los verdaderos términos del contrincante y reconocer su *punto de resistencia* (o *línea roja* de demanda real). Es decir, la idea de regateo implica aprender y comprender los puntos de resistencia del oponente y determinar si existe la posibilidad de abrir un *espacio de negociación* (*bargaining range*) en la diferencia entre las demandas máximas (iniciales) y las demandas mínimas (punto de resistencia).

En un proceso de negociación, las opciones de cada una de las partes son: *a)* aceptar los términos iniciales del contrincante; *b)* decidir no negociar, y *c)* proceder con un proceso dinámico de regateo, con el intento de cambiar los términos de la ecuación. Hay diferentes técnicas: persuasión, concesiones unilaterales, ofertas condicionales, amenazas, ofertas recíprocas, conexión entre diferentes temas (*linkage*), promesas de recompensa, amenaza de sanciones, etc. En este sentido, se adoptan diferentes técnicas de regateo según las diversas posturas ideológicas y filosóficas de las RI. Por ejemplo, los realistas hacen hincapié en las tácticas coercitivas del proceso (véase el capítulo 2). Por el contrario, los liberales están dispuestos a comprometerse y acceder a las demandas del contrincante (véase el capítulo 3).

De acuerdo con el método del *Proyecto de Negociación de Harvard* (*Getting to Yes*), los autores Roger Fisher y William Ury sugieren la posibilidad de negociar según *principios e intereses* y no sobre la base de las *posiciones*, como se procede comúnmente. Cuando se negocia a partir de principios, se busca que haya ventajas mutuas mientras que sea posible, y que cuando haya conflictos de intereses, se insiste en que el resultado esté basado en algún criterio justo y objetivo, separando a las personas del problema.[10] En resumidas cuentas, el método sigue cuatro puntos fundamentales:

1. Separar a las personas del problema
2. Enfocarse en los intereses y no en las posiciones
3. Inventar opciones de beneficio mutuo
4. Insistir en el empleo de criterios objetivos

---

9. Véase Zartman 2000, 227; Pace 2010, 18-19.
10. Fisher y Ury 1991; Pace 2010, 15.

Dos ejemplos exitosos de la aplicación del método de Ury y Fisher son las negociaciones entre Israel y Egipto (1977-1979) respecto a la cesión de la península del Sinaí y las negociaciones entre Argentina y Chile sobre el Canal de Beagle, con la mediación papal (1979-1984). En el caso del Medio Oriente, se logró reconciliar los intereses básicos de Egipto (recuperar la soberanía sobre el Sinaí perdida en la Guerra de los Seis Días de 1967) y de Israel (seguridad y paz, estableciendo el Sinaí como una "zona tapón" desmilitarizada entre los dos países).

En el caso del Cono Sur, las islas del Canal de Beagle que estaban en disputa (Lennox, Picton y Nueva) quedaron bajo soberanía chilena, tal como fue decretado por el arbitraje británico. Al mismo tiempo, Chile no pudo proyectar su soberanía marítima desde dichas islas hacia el Atlántico, y de hecho se conservó el *principio bioceánico* argumentado por Argentina, según el cual Chile está en el Pacífico y Argentina en el Atlántico. Obviamente, el método de *Getting to Yes* no siempre ha obtenido éxito, porque asume una actitud racional que no se encuentra en todos los conflictos internacionales, como en el caso de las Malvinas o en el conflicto entre Israel y los palestinos.

Conflicto internacional, manejo y resolución de conflictos

Definición y estructura del conflicto internacional

En términos generales, el *conflicto* (de carácter social) ha sido definido por Kenneth Boulding como una situación de competencia en la que las partes son conscientes de la incompatibilidad de sus futuras posiciones potenciales y en la que cada una desea ocupar una posición que es incompatible con los deseos de la otra.[11] En el contexto internacional, se puede definir un *conflicto internacional* entre dos o más actores del sistema mundial cuando existe un contraste de intereses que tiende a prolongarse. Un conflicto internacional puede ser pacífico (por ejemplo, se puede apelar a procedimientos diplomáticos o a sanciones de índole económica) o violento (mediante el empleo de medios militares, hasta la guerra).

Es importante diferenciar entre los conceptos de *conflicto* y *guerra*. La guerra es una manifestación política y violenta de un conflicto en la forma de conflagración armada. En términos tradicionales, la guerra incluye por lo menos una fuerza militar, ya sea contra otro ejército o contra una fuerza irregular, insurgente. Asimismo, se considera guerra a un conflicto armado con por lo menos 1000 muertos. Es importante recalcar que en nuestros días prácticamente no hay guerras internacionales, a pesar de que persisten alrededor de 30 guerras civiles, algunas de ellas con intervención internacional.

Hay conflictos basados en elementos *tangibles* (territorio, recursos naturales limitados), mientras que otros conflictos se deben a elementos *intangibles* (legitimidad, supervivencia, estatus, prestigio, valores, ideología). Por ejemplo, el conflicto entre Argentina y Brasil hasta 1979 se debió básicamente a cuestiones de prestigio y estatus, mientras que el conflicto entre Argentina y Chile (hasta 1984) fue de carácter territorial (delimitación de su larga frontera).

En contraste, el conflicto árabe-israelí tiene elementos trascendentales (tal como el estatus

11. Boulding 1962, 162; citado en Pace 2010, 12.

de Jerusalén, el "derecho de retorno" de los refugiados palestinos o la falta de reconocimiento mutuo entre israelíes y palestinos), además de elementos territoriales (como repartir el territorio de la Palestina Occidental o la *Tierra de Israel*) entre Israel y los palestinos. La *estructura de un conflicto internacional* posee tres elementos: *situación conflictiva, comportamiento conflictivo* y *actitud conflictiva.*[12] La *situación conflictiva* se refiere al hecho objetivo en el cual dos o más entidades sociales perciben un proceso de objetivos mutuamente incompatibles, sean materiales o simbólicos. La *actitud conflictiva* se refiere a la dimensión psicológica, la orientación emocional y la percepción que acompañan a una situación de conflicto. El *comportamiento conflictivo* se basa en las acciones destinadas a modificar los objetivos de la otra parte, a través del ejercicio del poder, la negociación y el regateo.

Un conflicto internacional puede definirse como *incipiente* cuando se presenta una incompatibilidad de objetivos (situación conflictiva). El conflicto puede escalar hasta ser *latente* una vez que hay un reconocimiento de incompatibilidad de objetivos (actitud conflictiva). Por último, el conflicto se transforma en *manifiesto* cuando hay un comportamiento conflictivo. Por ejemplo, muchos conflictos territoriales en América Latina han permanecido incipientes o latentes, sin escalar o estallar en un plano manifiesto y violento. Estas categorías son importantes en la definición de las diferencias entre manejo y resolución de conflictos que veremos a continuación.

Manejo y resolución de conflictos internacionales

En términos generales, el *manejo y la resolución de conflictos internacionales* comprenden una serie de actividades formales e informales adoptadas por las partes en conflicto o por terceros destinados a limitar y reducir el nivel de violencia en un conflicto y a lograr ciertos entendimientos respecto a los temas esenciales del conflicto; por ejemplo, un acuerdo político o una decisión común adoptada respecto a interacciones futuras y la distribución de los recursos.[13]

Los conceptos de *manejo y resolución de conflictos* tienen significados diferentes. *Manejar* un conflicto significa controlar los hechos e influir sobre la actitud de la otra parte, utilizando medios violentos o pacíficos, pero sin la intención de resolver permanentemente el conflicto. Manejar el conflicto implica también asumir la realidad del conflicto y convivir con él de forma más o menos habitual, como ha sido el caso de la mayoría de los conflictos territoriales en América Latina. En este sentido, los mecanismos de manejo se refieren a las fases iniciales de un conflicto cuando es incipiente o latente. Cuando el conflicto es incipiente, se trata de utilizar la diplomacia preventiva o redistribuir bienes para todas las partes (aumentar "el pastel" de recursos). En forma similar, cuando el conflicto es latente se trata de mantenerlo y contenerlo a través del control de armamentos, prevención, disuasión, establecimiento de reglas de juego, instituciones y regímenes internacionales. Por ejemplo, durante la Guerra Fría Estados Unidos y la Unión Soviética supieron manejar su conflicto estableciendo "reglas de juego", líneas de comunicación directa ("teléfono rojo") y acuerdos de control de armamentos nucleares, pero sin resolver su conflicto.

Por el contrario, la *resolución de un conflicto* implica la solución de las diferencias básicas que

12. Mitchell 1983.
13. Bercovitch y Jackson 2009, 1.

residen en el corazón de dicho conflicto. Cuando el conflicto se torna manifiesto es necesario resolverlo. Los conflictos se resuelven en las condiciones siguientes:

- Hay una clara consecuencia o resultado.
- Se acaba el comportamiento conflictivo.
- Hay un posible acuerdo respecto a una distribución satisfactoria de valores y recursos.
- El conflicto puede ser resuelto de forma unilateral (por medio de una retirada), bilateral o multilateral; pasiva (congelamiento) o activa; por la vía violenta (a través de conquista, guerra total, dominación o imposición, destrucción de la otra parte) o por la vía pacífica (a través de un compromiso que se obtiene mediante las negociaciones).

Generalmente, cuando se trata de la *resolución pacífica de conflictos internacionales,* la referencia legal es el art. 33 del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, que trata específicamente a los medios diplomáticos y jurídicos:

> Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.[14]

Los medios diplomáticos son la negociación, la investigación, la mediación y la conciliación. Los medios jurídicos se centran en el arbitraje y el arreglo judicial. Hay una clara afinidad entre estos mecanismos y el mantenimiento de la paz regional e internacional. Los realistas hacen hincapié en el equilibrio de poder o el papel de la potencia hegemónica para resolver conflictos y mantener la paz (véase el capítulo 2). En contraste, los liberales resaltan los sistemas de seguridad colectiva (como la Liga de las Naciones entre las dos guerras mundiales) y las actividades de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas (véase el capítulo 3). América Latina ha mostrado su predilección por los medios pacíficos para la resolución de conflictos en la región.

Resolución de conflictos: El caso peculiar de América Latina

El comportamiento internacional de la región reconoce rasgos singulares y diferentes de otros espacios geopolíticos, basándose en una larga tradición de un proyecto unificador de signo confederal y la solución pacífica de conflictos. Dicha tradición latinoamericana propone los mecanismos de solución de conflictos por la mediación, el arbitraje, la diplomacia (la negociación directa entre las partes) y el respeto al derecho internacional.[15]

Ninguna otra región del mundo posee tantos tratados, cartas, documentos, convenciones y resoluciones multilaterales y bilaterales que establezcan obligaciones para solucionar pacíficamente las disputas internacionales. Si bien sólo algunos de estos instrumentos legales obligan a los signatarios, muchos han sido invocados con frecuencia, lo cual demuestra la existencia de un rico mecanismo de resolución pacífica de conflictos. En la práctica, muchas veces los estados latinoamericanos han optado por la formulación de acuerdos políticos a través de negoci-

14. Citado en Pace 2010, 14.
15. Paradiso y Luna Pont 2003.

aciones y otros procedimientos diplomáticos (como la mediación). Y cuando se ha acordado recurrir a ciertos procedimientos jurídicos (tal como el arbitraje obligatorio) pocos estados lo han hecho y los han sustituido por negociaciones diplomáticas.[16]

Desde 1810 hay en América Latina una tradición sólida a favor del derecho internacional, en parte como medio para prevenir la guerra y una potencial intervención de potencias extranjeras, como, ante todo, Estados Unidos. En este sentido, los principios más importantes que los latinoamericanos han aportado al más vasto derecho internacional americano y general han sido la no transferencia de territorios, *uti possidetis* (el reconocimiento de las fronteras coloniales como las fronteras vigentes después de la independencia), la no intervención, el no reconocimiento de conquistas territoriales, el uso de la moralidad en las RI, la igualdad de los estados y el respeto a su soberanía.

En América Latina, y particularmente en América del Sur, la mayoría de las disputas fronterizas de los siglos XIX y XX fueron resueltas de manera pacífica, con algunas cesiones o intercambios territoriales. La base jurídica para solucionar pacíficamente esas disputas está en el principio citado arriba de *uti possidetis, ita possidetatis* ("cuanto posees, eso poseerás"). El objetivo principal de esta doctrina ha sido proclamar el derecho de los estados latinoamericanos a reemplazar a la madre patria (España y Portugal) en el ejercicio de sus derechos territoriales. La norma de *uti possidetis* está basada en la premisa de que desde que finalizó la era colonial (alrededor de 1810) no hay *terra nullius* (territorios no atribuidos) en el continente americano.

Los casos exitosos son: Yaguarón (1851) entre Brasil y Uruguay; Amazonas (1859) entre Venezuela y Brasil; Acre (1867 y 1903) entre Bolivia y Brasil; Misiones (1895) entre Brasil y Argentina; la región de Iza (1904) entre Ecuador y Brasil; Apaporis (1907) entre Colombia y Brasil; Acre/Madre de Dios (1909) entre Bolivia y Perú, y Arauca/Yavita (1922) entre Colombia y Venezuela. El más notable fracaso diplomático fueron las negociaciones que precedieron a la guerra entre Bolivia y Paraguay por el diferendo del Chaco Boreal en la década de 1930.

Entre los países latinoamericanos, Brasil se ha destacado por una extraordinaria habilidad diplomática que se tradujo en vastas ganancias territoriales a expensas de todos sus vecinos (¡y por la vía pacífica!). La diplomacia brasileña combinó exitosamente amenazas implícitas y explícitas, ofertas económicas y militares, compensaciones y tratados de libre navegación por los ríos del Brasil.[17]

El principio de *uti possidetis* no consiguió eliminar por completo las disputas fronterizas entre los estados latinoamericanos, dada la incertidumbre que caracterizó la delimitación territorial de sus nuevas (viejas) fronteras. Sin embargo, al reconocer la lógica normativa de dicho principio, las partes lograron, por lo menos en gran medida, resolver sus conflictos territoriales, en la mayoría de los casos pacíficamente.

En términos de estadísticas, la disparidad entre el número de conflictos territoriales y de guerras internacionales en América del Sur entre 1945 y 2001 es impresionante e inusual (comparada con otras regiones del Tercer Mundo). Durante dicho periodo sólo hubo tres guerras internacionales (Perú-Ecuador en 1981, Argentina-Reino Unido en 1982 y Perú-Ecuador en

16. Puig 1983, 11, citado en Kacowicz 2005b, 25.
17. Kacowicz 1994, 65; Soares 1972.

1995). Por el contrario, hubo 17 disputas territoriales significativas.[18] Esto se explica en parte por la tendencia al manejo y resolución pacífica de conflictos, por el hecho de que muchos conflictos fueron "congelados" o ignorados (no son suficientemente importantes), lo que consolida el mantenimiento de la paz regional.

El estudio de la paz: internacional y regional

Paz: definiciones, categorías y tipos de paz

Comparada con el estudio de la guerra y la seguridad internacional, la bibliografía sobre las causas, consecuencias y mantenimiento de la paz internacional y regional es mucho más reducida. En torno a la propia definición del término *paz*, en las RI se desenvuelve una ardua polémica entre Johan Galtung y Kenneth Boulding desde principios de la década de 1970.[19]

Galtung hizo hincapié en el concepto de *paz positiva* en términos de resolución de conflictos, armonía, ausencia de "violencia estructural" (socioeconómica, no necesariamente física), integración y hasta amor. Por el contrario, la inclinación de Boulding (compartida por este autor) está enfocada a una visión más *negativa* de la paz, como la ausencia sistemática de violencia colectiva entre comunidades políticas. En esta conceptualización más estrecha y modesta, se suele definir la paz como "ausencia de guerra".

Para los autores realistas, la paz se basa en el equilibrio de poder o en una potencia hegemónica (véase el capítulo 2). En contraste, para los autores liberales la paz se funda en el *triángulo de Kant* que consiste en la coyuntura de la democracia, el libre comercio y la acción de las instituciones internacionales (véase el capítulo 3).

Podemos distinguir tres categorías y tipos de paz en orden creciente entre una visión minimalista y una postura mucho más optimista: la paz negativa, la paz estable y el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad.[20] La *paz negativa* se refiere básicamente a la ausencia de guerra en las RI entre países. Por lo general, la paz se mantiene por medio de amenazas, disuasión (como la disuasión nuclear), equilibrio de poder, hegemonía, falta de capacidad o de voluntad de llevar a cabo acciones bélicas o limitaciones geopolíticas. La posibilidad de guerra sigue siendo tangible y real.

La *paz estable* puede definirse como una situación o condición en la cual la probabilidad de una guerra es tan pequeña que prácticamente no entra en los cálculos de los actores involucrados.[21] La paz se mantiene sobre una base recíproca y consensual, en términos cognitivos. No es una condición utópica ni tampoco necesariamente armónica, pero adopta la pauta de

18. Las disputas son: Suriname-Guyana, 1975-1995; Bolivia-Chile, 1945-2001; Argentina-Reino Unido (Malvinas) 1945-2001; Argentina-Chile (Canal de Beagle), 1945-1984; Argentina, Chile, Reino Unido (Palmer/ Antarctica), 1956-1958; Argentina-Chile (Palena), 1958-1968; Argentina-Uruguay (Río de la Plata), 1969-1973; Bolivia-Chile (Río Lauca), 1962-1964; Brasil-Paraguay (Río Paraná), 1962-1985; Colombia-Venezuela (Islas Monjes), 1952-1999; Colombia-Nicaragua (Archipiélago de San Andrés), 1979-1999; Perú-Ecuador (Oriente), 1945-1998; Venezuela-Guyana (Esequibo), 1982-1999; Argentina-Chile (Hielos Continentales), 1985-1994; Brasil-Uruguay, 1945-1995; Argentina-Chile (Laguna del Desierto), 1945-1994. Datos tomados de Kacowicz 2005a, 187 y 189.

19. Véase Galtung 1975; Boulding 1977, 1978; Kacowicz 1998, 7; Terradas 2009, 17-18.

20. Kacowicz 1998 y 2000; Kacowicz y Bar-Siman Tov 2000; Deutsch 1957.

21. Boulding 1978, 13.

que los conflictos entre las partes se resuelven siempre por la vía pacífica. Por ejemplo, desde la década de 1980 se ha establecido una paz estable entre Argentina y Brasil en la que quedó anulada la "hipótesis del conflicto" (armado) entre ambos países.

La *comunidad pluralista de seguridad* es un caso particular de paz estable entre dos países o en una región determinada, en la cual los países miembros de dicha comunidad sustentan expectativas estables de resolver sus conflictos por la vía pacífica. Dicha comunidad es *pluralista* en el sentido de que los países miembros mantienen su independencia y propia identidad, en el marco de las RI. Además, los países miembros comparten normas y valores comunes, instituciones políticas comunes y hasta adquieren una identidad común (Karl Deutsch lo denominó *we-feeling*).[22] Una comunidad pluralista de seguridad, tal como es el claro caso de la Unión Europea y el posible caso del MERCOSUR, implica un alto grado de integración entre los países y la paz como realidad inexorable. Este concepto es cercano a la teoría y ley de la *paz democrática*, según la cual los países democráticos no se enfrentan en conflictos bélicos entre ellos (véase el capítulo 3).

Zona o región de paz

Se define una región internacional, zona o subsistema como un grupo limitado de países enlazados en una relación geográfica con cierto grado de interdependencia. En este sentido, una *zona o región de paz* se caracteriza por el hecho de que un grupo de países ha mantenido relaciones pacíficas por lo menos durante 30 años (una generación), a pesar de que se sucedan guerras civiles, conflictos internos y violencias dentro de sus fronteras, y a pesar de conflictos y crisis internacionales (pero no guerras). Esta definición de *zona de paz* se refiere esencialmente a las RI. Mi argumento básico es que las zonas de paz del sistema internacional se desarrollan y perduran cuando los países de la zona se tornan conservadores en sus demandas territoriales, es decir, cuando en general están satisfechos con el *statu quo* territorial.

América del Sur como zona de paz: posibles explicaciones

Visto desde una perspectiva comparada, el escaso número de guerras internacionales entre los países de América del Sur constituye una de las características más peculiares e importantes en la historia común de la región. Para comprender el mantenimiento de esta paz regional en los últimos 130 años, podemos concebir diferentes explicaciones, como por ejemplo: *a)* los efectos de la democratización desde la década de 1980; *b)* la búsqueda de prosperidad y desarrollo económico; *c)* interdependencia económica e integración (en los últimos 30 años); *d)* un consenso normativo respecto a la solución pacífica de conflictos; *e)* el papel pacificador de Estados Unidos y especialmente de Brasil; *f)* la formación de un balance de poder regional a fines del siglo XIX y en las décadas de 1970 y 1980; *g)* cierta amenaza externa a los países de la región; *h)* el aislamiento geográfico, la irrelevancia y la falta de medios pecuniarios para sustentar guerras, e *i)* la satisfacción con el *statu quo* territorial, derivado de fuentes internas e internacionales.

Las explicaciones son complementarias. Por ejemplo, la satisfacción con el *statu quo* territorial está relacionada con la relativa debilidad económica de muchos países, así como también con el común marco normativo en favor del *uti possidetis* y la resolución pacífica de conflictos.

22. Deutsch 1957, 5.

En segundo término, debemos distinguir entre las explicaciones que subrayan la mera existencia de la paz regional, y aquellas que ponen énfasis en su mantenimiento y persistencia. Por ejemplo, el consenso normativo, la democratización y la integración económica se refieren especialmente a la calidad de la paz regional, no a su creación. Por ello, dichas explicaciones liberales se relacionan con la profundización de la paz negativa en dirección a una paz más estable.

Tercero, estas explicaciones derivan de diferentes paradigmas de las RI. Por ejemplo, mientras que los realistas han subrayado factores tales como el equilibrio de poder o la hegemonía, los liberales hacen hincapié en los efectos de las normas del derecho internacional, la democratización y la posible interdependencia económica.

Finalmente, el caso sudamericano demuestra vívidamente el importante hecho de que los regímenes no democráticos pueden establecer y mantener relaciones pacíficas entre sí (a la vez que con regímenes democráticos). Sin embargo, sólo una perspectiva liberal puede explicar a largo plazo la mejora y la profundización de dicha paz, a través de la transición de una paz negativa a una paz estable. A pesar de que la democratización no parece ser una condición indispensable para el establecimiento de la paz estable y de comunidades pluralistas de seguridad, en última instancia las democracias resultan ser la mejor garantía para el mantenimiento de la paz. Al mismo tiempo, puede mantenerse la paz negativa si la mayoría de los países de la región están satisfechos con el *statu quo* territorial. Esta satisfacción puede ser el producto de estados débiles (respecto a sus sociedades), inmersos en dilemas de seguridad de índole nacional e impotentes a la hora de recurrir a la guerra externa; o también de estados fuertes en relación con sus sociedades, especialmente si sustentan regímenes democráticos, como el caso de Chile entre 1883 y 1973 y a partir de 1989.

Conclusiones

La negociación es una forma pacífica de manejar y resolver conflictos internacionales, basándose en intereses en común (manejar o resolver el conflicto, obtener la paz) y al mismo tiempo intereses divergentes (que justifican la necesidad de negociar y de regatear). El manejo y la resolución de conflictos internacionales implican una serie de actividades formales e informales adoptadas por las partes en conflicto o por terceros designados para limitar y reducir el nivel de violencia en un conflicto y para alcanzar ciertos entendimientos sobre los temas esenciales en dicho conflicto; por ejemplo, un acuerdo político o una decisión común adoptada respecto a interacciones futuras y la distribución de los recursos. De hecho, hay una relación intrínseca entre las negociaciones como método y técnica del manejo y resolución de conflictos internacionales, y el logro y mantenimiento de la paz internacional, definida como la ausencia de guerra.

En términos comparativos con otras regiones del mundo, América del Sur es un caso peculiar caracterizado por una *larga paz*, pues prácticamente no ha sufrido guerras internacionales desde 1883. Más aún, con los procesos de democratización de la década de 1980, el Cono Sur ha evolucionado de manera paulatina hacia una paz estable y quizás al establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad.

13. Organizaciones internacionales: ¿Instrumentos o actores?

Laura Zamudio González

México es un país con tradición pública internacional de asilo y refugio. Durante años, miles de europeos, sudamericanos y centroamericanos han encontrado aquí un lugar para vivir y han formado comunidades culturales muy apreciadas. Curiosamente, sin embargo, hasta el año 2011 el país no aprobó la *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria*, una ley específica en materia de refugio. ¿Hasta dónde la promulgación de esta ley se debió a la presión ejercida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), cuyo mandato es *visibilizar los flujos migratorios mixtos que impiden el reconocimiento y protección de refugiados en el mundo*? ¿En qué medida esta organización reveló que los refugiados centroamericanos y sudamericanos que llegan al país son tratados con leyes y procedimientos equivocados e insuficientes? ¿Acaso presionó al gobierno de México a favor de la formulación o la modificación de las políticas públicas?

Sería exagerado atribuir completamente estos cambios de política interior a la presión ejercida por una organización internacional, pero no deja de ser intrigante el papel de la ACNUR a favor de la construcción de un régimen internacional para la protección de los refugiados y de su capacidad para incidir en el comportamiento de otros, como, en este caso, del gobierno mexicano.

Comprender la naturaleza y funcionamiento de las *organizaciones internacionales* (OI) es un paso obligado para cualquier internacionalista.[1] Es simplificar burdamente la realidad declarar que las OI son estructuras ineficientes, burocráticas, carentes de autonomía y manipulables por los estados que las crearon y las financian, sin antes preguntarnos sobre sus razones de éxito o fracaso, la manera en que interpretan sus mandatos, la forma en que evitan ser "capturadas" por intereses políticos exógenos y en suma, los procesos por los que toman decisiones y ofrecen resultados.

El objetivo de este capítulo es introducir al lector en el estudio de las *organizaciones internacionales intergubernamentales* y analizar si se trata de *instrumentos* que se encuentran en manos de los estados poderosos o, por el contrario, son *actores* autónomos e importantes del escenario internacional. Con ello en mente, primero se ofrece una definición de las OI y lo que las hace diferentes de las instituciones internacionales. Enseguida se presentan, de manera ordenada, una serie de posturas teóricas que, desde nuestra disciplina, abordan a las OI –sea como instrumentos o como actores–, proveyéndonos con conceptos y argumentos clave para entender su naturaleza.

1. Los términos *organización internacional, organización internacional gubernamental* y *organización intergubernamental* suelen usarse como sinónimos en la mayor parte de la bibliografía y en su utilización práctica.

Primeras aproximaciones a las organizaciones internacionales

Actualmente las OI superan en número a los estados, han incrementado su promedio de vida (de 18 a 25 años) y se han comenzado a reproducir por sí mismas (es decir, sin que medie la firma de acuerdos o tratados internacionales).[2] Si bien carecen de facultades para recolectar impuestos, poseen recursos considerables para atender programas de asistencia y desarrollo que afectan a miles de personas; sus funcionarios y procedimientos de toma de decisión no siempre responden por su funcionamiento a criterios democráticos, pero reciben extraordinaria atención mediática y ponen en marcha mecanismos para vigilar y denunciar a los gobiernos; poseen mandatos específicos, reglas y procedimientos de acción definidos y poco flexibles, y aun así no dejan de ampliar constantemente sus agendas de trabajo, tareas y responsabilidades.

Las vemos asistir a los gobiernos en casos de desastre natural o humano, puntualizar reglas y normas de comportamiento en materia de derechos humanos, promover acciones a favor del manejo responsable de los recursos naturales o la energía atómica y brindar servicios básicos como salud, educación y justicia. Las OI definen, vigilan, denuncian y en ocasiones incluso sancionan a los gobiernos por exhibir comportamientos que se desvían de la norma general o porque no cumplen con sus compromisos. Por otra parte, también sufren opacidad y burocratismo, dispendio de recursos, duplicidad de esfuerzos, corrupción y otros comportamientos disfuncionales.

Se trata, entonces, de criaturas complejas que exigen un análisis cuidadoso, comenzando por su definición y especificidad, pues suelen ser identificadas como sinónimos de las *instituciones internacionales,* cuando en realidad, organizaciones e instituciones internacionales son conceptos relacionados, pero diferentes.

Por *organización internacional* se entiende: "una estructura formal, continua, establecida por acuerdo entre miembros (gubernamentales y/o no gubernamentales) de dos o más estados soberanos con el objetivo de alcanzar un interés común",[3] que se encuentra además "suficientemente institucionalizada como para reunirse regularmente y tomar decisiones dirigidas por reglas, un *staff* y una oficina permanente".[4] Son ejemplos la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con sede en Nueva York, la Unión Africana (UA) con sede en Etiopía, o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con sede en Suiza.

El concepto de *institución internacional* es más amplio. Para March y Olsen (1989), una *institución internacional* no es necesariamente una estructura formal, sino "un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y, sobre todo, rutinas".[5] Coloquialmente hablando, las instituciones constituyen "las reglas del juego" con las que se definen los marcos de actuación de los participantes en contextos sociales determinados e "inducen, prescriben, proscriben y permiten conductas" (véase también el capítulo 3).[6]

Ya sea que se ponga de relieve una estructura de incentivos y costos impuestos por las

2. UIA 1991; Shanks, Jacobson y Kaplan 1996.
3. Archer 2001, 33.
4. Shanks, Jacobson y Kaplan 1996, 593.
5. March y Olsen 1989, 21-26.
6. Ostrom 1986, 16.

reglas, con actores maximizadores de la utilidad,[7] o que las reglas se interpreten según una estructura de valores y significados que definen comportamientos "adecuados" y "esperados" como sostiene el institucionalismo normativo y sociológico,[8] se acepta que la existencia de un entorno institucional regulado afecta el comportamiento de los actores.

Entonces, las instituciones establecen reglas abstractas que sólo se afianzan cuando se cumplen en forma más o menos repetida. Las organizaciones son uno de esos mecanismos que posibilitan los comportamientos repetidos que luego se constituyen en instituciones. Cuando una organización como las Naciones Unidas busca como objetivo mantener la paz y la seguridad en el mundo, requiere que los estados acaten (y de ser posible *internalicen*) una serie de comportamientos, como el no uso unilateral de la fuerza para resolver disputas o el respeto a las fronteras y soberanía de otros estados, entre otras acciones. Cuando la ACNUR se propone la protección de los refugiados, vigila que se acate el principio de "no retorno involuntario" y, que los estados asignen ayuda y respeten los derechos humanos. Las reglas pueden no ser acatadas y los estados pueden inclusive evadir las consecuencias de sus acciones (cuestión clave de la *acción colectiva*), pero la existencia de las organizaciones contribuye a la repetición de interacciones que terminan institucionalizándose.

Cómo se han abordado teóricamente las organizaciones internacionales

El panorama intelectual que aclare las aproximaciones teóricas a las OI desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales (RI) es bastante limitado y no ha logrado estructurar un cuerpo teórico sólido que explique su naturaleza y comportamiento.[9] El interés de abogados e historiadores por la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas durante la posguerra, así como por la Unión Europea o la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se desvaneció progresivamente y entró en crisis.[10] El texto de Cox y Jacobson, *La anatomía de la influencia,* que en los años 70 se ocupó de la anatomía de las organizaciones, recibió poca atención, mientras que un texto similar, el de Graham Allison, *La esencia de la decisión,* causó revuelo en las ciencias políticas.

Las posturas que emprenden el estudio de las OI están dispersas y polarizadas. Por un lado, se aprecia un conjunto de aproximaciones teóricas que defienden que las OI son *instrumentos* de los intereses egoístas de los estados (Realismo); de la cooperación o integración regionales e internacionales (Funcionalismo y Neofuncionalismo); de los regímenes (teoría de los regímenes internacionales) o de contratos derivados de la atención a problemas de acción colectiva (Neoliberalismo institucional). Por otro lado, están quienes argumentan a favor de las OI como *actores* con su propia capacidad para construir la realidad social internacional (Constructivismo), o con autoridad para definir sus propios intereses y cultura organizacional (racionalidad burocrática) y capacidad para afectar o influir a otros.

7. Ostrom 1986; North 1981, 1990.
8. March y Olsen 1989; Selznick 1996.
9. Rochester 1986; Kratochwil y Ruggie 1986; Ness y Brechin 1988; Dijkzeul y Beigbeder 2003; Diehl 2005; Barkin 2006.
10. Rochester 1986.

Las organizaciones internacionales como instrumentos

Realismo

Para el Realismo, las OI son poco relevantes. Se conceptualizan como instrumentos de los estados –sus principales creadores– para la atención y satisfacción de sus intereses particulares.[11] Esto quiere decir que nacen cuando los estados (principalmente estados poderosos) deciden constituirlas, con los recursos, los intereses y las directrices que les confieren, y sin autonomía ni capacidad para influir en su comportamiento.

Desde la perspectiva realista, el mundo está habitado básicamente por estados –autónomos y egoístas– que expresan sus intereses en términos de poder.[12] Se mueven en un contexto de anarquía o ausencia de poder superior, con escasa cooperación y regulación entre sí. Se concentran en adquirir poder o en conservarlo y lo usan para alcanzar sus metas y reforzar su seguridad.[13] En este contexto, las OI son completamente secundarias (véase el capítulo 2).

Funcionalismo y Neofuncionalismo

El Funcionalismo y el Neofuncionalismo son dos aproximaciones teóricas que aun cuando aceptan que las OI realizan funciones que son relevantes y necesarias para el sistema interestatal y que en la realización de dichas funciones adquieren autoridad (limitada y condicionada para el logro de su mandato), se siguen manejando con una visión instrumental.[14] De entrada, para el Funcionalismo, cuyo principal representante es David Mitrany (autor de *A Working Peace System*), las OI son resultado de la interdependencia que han alcanzado los estados, pues áreas como transporte, comunicaciones, comercio y salud requieren cada vez más un esfuerzo de cooperación que trascienda fronteras. Así, desde un punto de vista organicista, la interacción continuada entre estados genera espacios de cooperación formal que se manifiestan en cuerpos funcionales con tareas específicas, investidos de autoridad y dirigidos por expertos técnicos.[15] Ejemplos de estas organizaciones extraordinariamente técnicas son la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) y la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (OIPM).

Manejadas por individuos capaces de abandonar sus intereses políticos y trabajar por intereses colectivos (que al principio no son polémicos), para Mitrany estos cuerpos funcionales tendrían la capacidad de generar aprendizajes significativos, y a través de interacciones repetitivas, rutinarias y hasta cotidianas llevar al establecimiento de esquemas de cooperación cada vez más complejos. La existencia de estos muchos cuerpos funcionales con autoridad técnica limitada, llevaría, además, a una suerte de *derrame* (*spillover*) en materia de colaboración, en la medida en que funcionarios públicos de diferentes países estarían interactuando en forma constante, abordarían temas cada vez más polémicos y, con el tiempo, podrían transitar de organizaciones esencialmente técnicas a organizaciones con mandatos más complejos. Con

11. Archer 2001, 68.
12. Strange 1982, 19; Mearsheimer 1994-1995.
13. Waltz 1959; Morguenthau 1948; Mearsheimer 1994-1995.
14. Jacobson *et al.* 1986.
15. Mitrany 1975, 99.

estos argumentos se sientan las bases para pensar en las organizaciones internacionales como secretariados con autoridad técnica limitada y lógicas de acción supranacional.[16]

Ahora bien, en la década de 1970, el Neofuncionalismo de Ernst Haas advirtió que la cooperación se da solamente allí donde convergen intereses y donde los actores calculan que la organización de sus actividades les brindará beneficios tangibles; no es, por tanto, resultado natural de los procesos de interacción entre los estados y no se difunde automáticamente de los espacios técnicos a los políticos, como creía Mitrany.[17] Al estudiar la integración regional europea, Haas advirtió que los procesos de toma de decisión estaban marcados por los intereses y el poder de los estados y que muchas funciones técnicas quedaban atropelladas por la incapacidad de los mismos estados para decidir en instancias localizadas detrás de sus propias fronteras, esto es, en contextos de supranacionalidad.

Con estos planteamientos se rechazó la idea de que las OI se mueven en una dimensión esencialmente técnica y fueron devueltas al campo de la política, los intereses y el poder.[18]

Las organizaciones internacionales como componentes de los regímenes

La teoría de los regímenes adopta una visión de la realidad mundial que parte de la llamada *interdependencia compleja.*[19] Supone que la cooperación se da a partir de intereses comunes y advierte que las relaciones internacionales se encuentran ordenadas a través de diversas instituciones (incluyendo aquí a los regímenes y las organizaciones: véase también el capítulo 3).[20]

De conformidad con la definición más aceptada, los *regímenes internacionales* constituyen

> … un conjunto explícito o implícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales… Los principios son creencias de facto, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas de acción. Los procedimientos para tomar decisiones son las prácticas establecidas para hacer e implantar opciones colectivas.[21]

El concepto indica que los estados (y algunos otros actores) se hallan dispuestos a coordinar sus expectativas y a regular sus comportamientos en relación con temas específicos, como el medio ambiente, los derechos humanos, el comercio, etc., a través de un entramado normativo de principios, normas y reglas compartidas y de un componente organizacional que comprende procesos de coordinación, toma de decisiones colectivas, monitoreo y vigilancia.[22] Como reglas, normas y principios por sí mismos no tienen capacidad de acción ni de respuesta

16. Weiss 1975, 8.
17. Haas 1958, 1964.
18. *Ibíd.* 1964; Groom y Taylor 1975.
19. Keohane y Nye 1977.
20. Kratochwil y Ruggie 1986.
21. Krasner 1983, 2.
22. Kratochwil y Ruggie 1986; Keohane 1984; Young 1983; Keohane y Nye 1983.

ante los sucesos, para funcionar se tienen que apoyar en estructuras organizacionales.[23] Las OI contribuyen a materializar las reglas, socializar las normas, vigilar, denunciar y hasta abochornar a aquellos estados que no las cumplen, además de que proveen información e inciden en la movilización de recursos. Así, aunque sus acciones siempre consiguen orillar a los estados al cumplimiento, pues no cuentan con mecanismos coercitivos e impositivos que los obliguen y, en todo caso, deben considerarse como arreglos de los propios gobiernos que deben acatarse por ese mismo hecho, lo cierto es que la vigilancia y los servicios provistos por las OI apuntalan a los estados basándose en las nociones de reciprocidad y reputación.[24] Las OI, como componentes de los regímenes, terminan siendo también instrumentos, pues en el fondo, las organizaciones están allí para hacerlos funcionar.

El Neoliberalismo institucional

Esta postura sostiene que ocurre la cooperación cuando los estados –actores racionales y unitarios– enfrentan *problemas de acción colectiva* que derivan de mercados imperfectos (véase el capítulo 3).[25] Los estados, concebidos como actores egoístas, buscan maximizar sus intereses y función de utilidad,[26] y cuando advierten "fallas de mercado en el ámbito político", imperfecciones y externalidades como las asimetrías de información, costos de transacción y problemas en la especificación de los derechos de propiedad, acceden a cooperar.[27]

De allí que la presencia de instituciones sea fundamental para reducir la incertidumbre y desalentar el oportunismo inevitable en todo proceso de interacción y transacción. Al ofrecer información pública, establecer mecanismos de vigilancia y monitoreo, y definir responsabilidades en las interacciones de los estados, las OI abren un espacio para que actores calculadores acoten sus comportamientos egoístas y unilaterales, pues advierten que las restricciones impuestas sobre ellos, se imponen también sobre otros estados.[28] Las instituciones (y por "instituciones" se entienden también las organizaciones) contribuyen a encauzar la interacción y reducir la incertidumbre. Sin embargo, aunque esta postura confiere a las OI un mayor margen de actuación, siguen careciendo de agencia.

Las organizaciones internacionales como actores

Constructivismo y racionalidad burocrática

A partir del planteamiento constructivista y el arsenal sociológico (especialmente la teoría burocrática weberiana), algunos analistas comienzan a explorar la autoridad, el poder y la autonomía de las OI.[29] Pero dotar a las OI con autoridad y poder no es un cambio menor. Según la concepción instrumental de las organizaciones, los estados delegan la autoridad para el cumplimiento de tareas técnicas concretas, pero esta autoridad puede también ser revocada. Se trata de una autoridad rudimentaria y limitada, que se obtiene en calidad de préstamo y que

23. Martin y Simmons 2001, 2.
24. Barkin 2006, 15; Young 1983; Weiss y Jordan 1976; Keohane y Nye 1973.
25. Keohane 1984; Barkin 2006, 41.
26. Snidal 1979.
27. Keohane 1984.
28. *Ibíd.*
29. Barnett y Finnemore 2004, 1999; Piiparinen 2008.

no altera en nada la condición subordinada de las organizaciones.[30]

La *visión burocrática de la autoridad* apunta en cambio a una forma específica de relación y organización de la sociedad moderna que emana de un proceso histórico de racionalización e impersonalidad del poder. Citando a Max Weber, la forma de organización burocrática es una asociación de dominación, o de manera muy específica, un tipo ideal de dominación racional-legal.[31] A diferencia de otros *tipos ideales* de dominación, como *el carismático* (que depende de rasgos venerables o de las características especiales del señor que sustenta la dominación) o *el tradicional* (asentado en la rutina del carisma), la dominación racional-legal se basa en la impersonalidad del cargo y en una estructura administrativa que trabaja según la división de tareas y la imposición jerárquica.[32] Esta forma de dominación transfiere la autoridad a las reglas y es la confianza en las reglas la que induce al acatamiento.[33]

Pensar en las OI como *burocracias* es dotarlas de autoridad y poder. Es el apego a las reglas lo que, en teoría, impide que se introduzcan intereses políticos, familiares, personales o de cualquier otro tipo en la contratación del personal o las promociones laborales y que la mayoría de sus respuestas queden sujetas a procedimientos y rutinas diseñadas por expertos y personal calificado. Así por ejemplo, en temas como el manejo de la energía nuclear son físicos expertos de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) los que supervisan y definen estándares aceptables de seguridad, o en casos de genocidio y crímenes de lesa humanidad, son jueces y magistrados de la Corte Penal Internacional (CPI) los que dictan sentencias.

Desde una postura constructivista (véase el capítulo 4), las OI contribuyen además a crear conocimiento social pues definen sujetos jurídicos como "el refugiado", "el apátrida", el "niño con derechos". Impulsan tareas y agendas como "aliviar la pobreza" o alcanzar el "desarrollo sustentable" y establecen normas que, en el fondo, marcan comportamientos esperados como el respeto a los derechos humanos o la solución pacífica de controversias. Todo esto afecta (y regula) el contexto en el que se mueven otros actores.[34] De esta manera, comprender a las OI desde esta dinámica de racionalidad exacerbada constituye también un primer paso para explorar sus dinámicas endógenas y entender por qué, en muchas ocasiones, responden tardía y torpemente ante acontecimientos que exigen rapidez, creatividad y diligencia. Más allá de la tradicional falta de recursos o la intromisión y manipulación de los estados miembros, esta visión abona a favor de una mejor manera de comprender sus éxitos, fracasos y comportamientos disfuncionales pues, curiosamente, las mismas reglas y condiciones que les dan poder las vuelven inflexibles, torpes e ineficientes.[35] Hodson, Martin, López y Roscigno argumentan que las burocracias en realidad no cumplen las reglas, y muy por el contrario, medran en su interior el patrimonialismo, los objetivos divergentes, las reglas informales y el caos organizacional.[36]

Procesos de toma de decisiones

La aproximación endógena a las OI es bastante limitada. Sin embargo, destacan los trabajos de quienes analizan procesos de toma de decisiones y el comportamiento de los funcion-

30. Keohane y Nye 1973; Abbott y Snidal 1998.
31. Weber 1974.
32. Weber 1980, 124.
33. Barnett y Finnemore 1999, 707.
34. *Ibíd.*, 699.
35. *Ibíd.*
36. Hodson *et al.*, 2012.

arios públicos internacionales.[37] Convencidos de que las organizaciones internacionales gubernamentales toman decisiones todo el tiempo y de que la inserción de actores diversos cargados de intereses y expectativas las obliga a definir y echar a andar procesos de discusión, negociación y voto, estos autores comenzaron a desmenuzar los procesos de decisión alentados por la ilusión de descubrir patrones. Desde esta perspectiva, las OI dejaron de ser instrumentos exclusivos del estado y comenzaron a ser reconocidas como espacios o arenas de decisión donde los estados y otros participantes organizan, negocian, aprenden y asumen estrategias con las que buscan incidir en los resultados. La presencia de expertos independientes, funcionarios gubernamentales, personal permanente, representantes de otras organizaciones o de la sociedad civil, etc., obliga a aceptar que hay procesos de negociación y decisión complejos, conflictivos y politizados, en los que el liderazgo repunta cada vez más como una cuestión vital, pues evidentemente, un buen líder puede ganar influencia y espacios de actuación dentro de la organización, así como amarrar compromisos con los grupos y los estados en parte a través de la definición de objetivos y la articulación de valores.[38]

Haas, por ejemplo, identificó una relación interesante entre la arquitectura de la organización y el curso decisorio.[39] Sin embargo, rechazó que se tratase de un proceso mecánico, pues como anotaron Cox y Jacobson (1973), las decisiones reflejan acciones colectivas y se estructuran de muy diversas maneras: como decisiones formales a través de voto, como decisiones implícitas e informales o como decisiones de no actuar o no decidir.[40]

Cox y Jacobson consideran que dentro de las organizaciones se forman coaliciones de actores tanto gubernamentales como organizacionales, representantes gubernamentales, representantes de asociaciones privadas nacionales e internacionales (incluidos grupos de interés y empresas comerciales, directores ejecutivos de las organizaciones, funcionarios del *staff* burocrático, asesores individuales, empleados de los medios de comunicación), todos los cuales siguen pautas de acción muy diversas.[41] La lección que arroja su trabajo es que la *influencia* (capacidad de afectar el comportamiento de otro) no tiene una única dimensión. Si bien hay actores con mayor capacidad de ejercer influencia (en particular las élites), ninguno puede influir de la misma manera en todos los temas o áreas, por lo que los patrones de influencia son necesariamente diversos y cambiantes.[42] Es por eso que, pese a la rigidez de sus cartas:

> Una vez creadas [las OI], evolucionan en maneras que no pudieron ser previstas por sus fundadores… muchos estados pueden modificar sus intereses e intenciones con respecto a las organizaciones internacionales como consecuencia de su participación en ellas… Las burocracias creadas para servir a las organizaciones internacionales pueden agregar nuevas ambiciones a las de los estados y una vez establecidas, cobran vida por sí mismas y desarrollan sus propias dinámicas internas.[43]

Los trabajos de Weiss y de Mathiason ofrecen una aproximación novedosa del servicio

37. Haas 1964; Cox y Jacobson 1984; Weiss 1975; Reinalda y Verbeck 1998, 2004; Mathiason 2004.

38. Haas 1958, 101.

39. *Ibíd.*, 105-110.

40. Cox y Jacobson 1973, 3.

41. *Ibíd.*, 12.

42. *Ibíd.*, 4.

43. *Ibíd.*, 7.

civil internacional de las Naciones Unidas, a partir de la cual se perciben lógicas competitivas y hasta contradictorias de intereses políticos. Por ejemplo, Weiss señala que los secretariados están integrados por individuos de múltiples nacionalidades susceptibles de entregar su lealtad y obediencia a la organización, pero sujetos de continuo a presiones e intereses gubernamentales y privados que buscan infiltrarla.[44]

Estos autores observan que la presencia de intereses individuales estatales es inevitable y se manifiesta a través de sus representantes directos o de mecanismos de control indirecto sobre el *staff*, pero reconocen también que los funcionarios públicos tienen un margen amplio de discrecionalidad y maniobra, con lo que evitan ser dirigidos por completo.

De acuerdo con lo que establecen los teóricos de las organizaciones, sus trabajos han demostrado que las OI son espacios habitados y con vida donde conviven, se superponen y, en ocasiones, también entran en colisión múltiples intereses, dinámicas, incentivos, lealtades, juegos y culturas organizacionales. En su interior se toman decisiones y se diseñan políticas tomando en cuenta tanto el apego a las reglas del accionar burocrático (neutralidad, impersonalidad), como las lealtades nacionales, departamentales o epistémicas (siguiendo criterios científicos y técnicos).[45]

Otros autores, como Reinalda y Verbeek (2004), han tratado de comprender la autonomía política dentro de las OI y en sus trabajos sostienen que las decisiones organizacionales se dan inmersas en procesos de tensión entre los estados miembros y la burocracia de la organización, de suerte que la conversión de demandas en decisiones o resultados está marcada fuertemente por la relación entre los estados que crean a las organizaciones y las organizaciones mismas.[46]

La teoría agente-principal les ofreció algunas pistas básicas para entender los mecanismos de influencia y autonomía dentro de las organizaciones. Según esta teoría, existe un actor, el principal que delega autoridad a un cuerpo específico, el agente diseñado para realizar ciertas tareas mediante un contrato.[47] Así, "cuando los estados crean organizaciones internacionales les delegan autoridad en ciertas áreas y las enganchan en una relación agente-principal en la que ellos son los principales".[48] Los principales (estados) necesitan a los agentes (organizaciones) para realizar algunas funciones que consideran importantes y en esa medida están dispuestos a ceder autoridad. "Delegación es una concesión condicionada de autoridad de un principal a un agente para darle el poder de actuar en su nombre. Esta concesión de autoridad está limitada en tiempo y puede ser revocable, por el principal."[49]

Los agentes reciben concesiones condicionadas de autoridad de parte de un principal, pero ello no implica que los agentes siempre hagan lo que los principales quieren, pues si bien los principales establecen mecanismos de control y vigilancia, los agentes descubren que existen espacios de autonomía y margen de maniobra. La vigilancia y supervisión permanentes resultan muy costosas para los principales, por lo que no las hacen todo el tiempo. Además, se abre otro espacio de discrecionalidad del hecho de que un agente tiene muchos principales, por lo

44. Weiss 1975.
45. Trondal *et al.* 2010.
46. Reinalda y Verbeek 2004, 16.
47. Hawkins *et al.* 2006, 7.
48. Reinalda y Verbeek 2004, 21.
49. Hawkins et al. 2006, 7.

que la retirada de uno no necesariamente afecta a la organización, la cual termina beneficiándose también de las asimetrías de información entre los muchos principales.[50]

En consecuencia, en una relación agente-principal caracterizada por la existencia de múltiples principales, los agentes pueden adquirir influencia en los procesos de toma de decisiones en la medida en que obtengan ventajas de información en relación con los estados miembros y cuantos más principales tenga una organización, pues el juego político los llevará a enfrentarse unos a los otros. Por último, es posible tener un margen de mayor autonomía en la medida en que los agentes puedan emplear las reglas de funcionamiento de la organización en su beneficio, como sucede con las reglas de unanimidad que simplifican el trabajo o la negociación a tan sólo un miembro.[51]

Conclusiones

¿No estaremos ante un falso debate?

Como vimos, el panorama intelectual de la disciplina de las RI contempla aproximaciones teóricas que conciben a las OI como *instrumentos* o como *agentes* y, ello para mí, constituye un falso debate. Las OI no son ni lo uno ni lo otro, puesto que como han demostrado quienes comienzan a estudiarlas desde dentro, en realidad son estructuras desagregadas, con múltiples intereses y numerosas dinámicas de decisión.

Es importante conocer al detalle las dinámicas internas de las OI –las que se dan a ras de suelo– para descartar la idea equivocada de que las organizaciones pueden ser manipuladas con facilidad por estados poderosos, quienes las someten y las usan a favor de sus intereses, así como de la idea opuesta e igualmente equivocada de que son actores capaces de perseguir sus metas con fines claros y precisos, sin conflictos aparentes ni contradicciones internas.

Si algo nos deja esta breve revisión teórica, es que estamos lejos todavía de comprender la naturaleza de las OI. Necesitamos prestar atención a los procesos de toma de decisiones, el impacto de los líderes, la formación de coaliciones, la definición de equilibrios, pues las OI ofrecen una suerte de configuración caleidoscópica de actores que logran o no articular posiciones, interpretar o no mandatos, decidir o no políticas y actuar o no de manera independiente. En su interior se mueven simultáneamente intereses, lealtades, valores, normas y en ocasiones inclusive se traslapan o compiten entre sí. Alcanzar equilibrios en estos contextos complejos parece ser fundamental, y posiblemente sean esos equilibrios piezas clave para comprender tanto los éxitos como los fracasos de la organización.

El llamado es sumarnos al debate intradisciplinario e interdisciplinario para reanimar el estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales desde una perspectiva endógena. Analizar los procesos de configuración y reconfiguración de equilibrios políticos en las grandes burocracias internacionales podría contribuir a la comprensión de los resultados organizacionales, más allá de las restricciones presupuestarias y, como dije, de los contextos particulares en los que se lleve a cabo la intervención. Lo que la bibliografía llama abrir las cajas *negras organizacionales* es un paso cada vez más obligado para quienes buscan respuestas sobre el papel que desempeñan realmente las OI en el escenario internacional actual.

50. Pollack 1997, 108-109.

51. Reinalda y Verbeek 2004, 23.

El estudio interno de las organizaciones podría ayudarnos también a comprender que, pese al hecho cierto de que las OI se mueven en contextos multidimensionales, dinámicos, multinacionales y multiculturales y se ven afectadas por diversos sistemas de reglas y significados sumamente complejos, en el fondo, estas estructuras no se ven debilitadas. Antes bien, las OI, como dije al principio de este capítulo, han ido creciendo en número y en años promedio de vida. Tal como establecieron March y Olsen hace algún tiempo, parece ser que los órdenes multidimensionales son más robustos contra cambios externos que los órdenes unidimensionales.[52] Posiblemente sea esta extraordinaria complejidad la que les confiere resistencia y sea gracias a ello también que se pueda responder la pregunta que se han hecho reiteradamente todos los interesados en el estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales, a saber: ¿Por qué las OI nunca mueren?

52. March y Olsen 1989.

14. Regionalismo e integración regional

Francisco Rojas Aravena

La integración está en el ADN de América Latina. Lo reiteran los jefes de estado de la región. En la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)[1] se recoge el eje esencial de la búsqueda de la autonomía: *solución latinoamericana a los problemas latinoamericanos* (sobre la autonomía, véase el capítulo 8). En la OEA se realizó un homenaje póstumo al presidente de la República Bolivariana de Venezuela, el comandante Hugo Chávez. Allí se destacó su liderazgo en la búsqueda de autonomía y opciones para recoger la senda bolivariana de la integración regional.

El *regionalismo* ha cobrado importancia y se manifiesta con fuerza como respuesta a la *globalización*. El regionalismo emerge de la dinámica interna de los países, de sus intereses, de cómo promoverlos y cómo defenderlos. Se incrementan los vínculos de cooperación entre países vecinos y generan procesos de integración formales o informales en áreas cada vez más amplias. En estos procesos participan tanto gobiernos como actores no estatales. Corresponde a una estrategia de acción para adecuarse mejor a las circunstancias[2] y para satisfacer mejor los intereses.[3]

Los procesos de integración se han convertido en una demanda urgente como imperativo de la globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en la jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción. Dicho fenómeno –entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial– es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar (véase el capítulo 1). El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política interna e imponen condiciones a la soberanía y las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del *orden westfaliano* (véase el capítulo 10), es decir, factores que afectan e inciden en el orden estatal nacional.[4]

La emergencia de una nueva agenda internacional, en la que se ubican cada vez más los

1. Gobierno de Chile 2013.
2. Stein 1990.
3. Farrell, Hettne y Van Langenhove 2005.
4. Krasner 2001.

temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los estados y entre éstos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales (véase los capítulos 15 y 22). De allí proviene la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo (falta de representatividad, poca legitimidad, bloqueos por el veto de las cinco potencias) y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación dentro de un marco que fije reglas básicas de convivencia y normas que posibiliten una vida en común, que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región. Las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han marcado a la región de América Latina y el Caribe (ALyC) en las últimas tres décadas han influido de manera determinante en los procesos de construcción de la integración regional y subregional, en el contexto de un regionalismo de nuevo tipo.

A mediados de la década del 2000 se visualizaban escenarios con la emergencia de la *región-estado* en un contexto de pérdida de poder de los estados nacionales.[5] Las regiones se han vuelto un factor clave de las relaciones internacionales. Ahí se desarrollan dinámicas que influyen en los procesos de gobernanza global y allí se reciben diversos impactos de fenómenos globales (véase el capítulo 22). El papel de los cursos de acción regionales en la construcción y desarrollo de los procesos globales es relevante.[6] El concepto de *región* tiene su eje en el componente geográfico y junto a ello surge un componente de identidad. La región es el soporte de las dinámicas y los procesos regionales –*regionalismo*– y de la *regionalización* (un área con varios estados y con la presencia de múltiples actores). En las regiones, dependiendo de los cursos de acción que se sigan, se generarán situaciones de fractura y división o bien de cohesión e integración, que se manifestarán en el *regionalismo*.

Los *procesos de integración* corresponden a la construcción, en una región determinada, de un "sentido de comunidad". Estos procesos crearán instituciones que posean visiones de largo plazo, con la expectativa de alcanzar las metas de crecimiento y desarrollo que exigen la nueva comunidad, la identidad y los intereses asociados. La integración pide decisiones políticas, el impulso de un proyecto político estratégico. La integración comprende la transferencia de decisiones desde el ámbito nacional soberano –por medio de la coordinación de políticas para la construcción de instituciones supranacionales– hasta el ámbito regional e incluso global.[7] Esto ocurre en el caso de los *bienes públicos globales* definidos en los ámbitos multilaterales de carácter parlamentario, que poseen carácter vinculante o en los de carácter presidencial, que surgen desde la diplomacia de cumbres (sobre bienes públicos globales, véase el capítulo 22). Estos procesos de transferencia y de construcción de soberanías asociadas, posibilitan cambiar las relaciones de poder en el sistema global.

En este capítulo analizaremos los procesos de regionalización y los regionalismos que generan los cursos de acción tendientes a la cooperación económica, la concertación política y las dinámicas integracionistas entendidas de manera más amplia. Se destaca el desarrollo de la *diplomacia de cumbres,* la diplomacia presidencial en la región y cómo la sobreoferta de iniciativas integradoras termina por inhibir un proceso de integración más cohesionado y profundo.

5. Ohmae 2005.
6. Costa Fernández 2013, 7-25.
7. Cerqueira Torres 2010; Díaz Nieto 2010.

El contexto global para el regionalismo y la integración en ALyC

Al analizar la región latinoamericana y caribeña constatamos que está inmersa en un conjunto de grandes cambios entre los que se destacan: la recuperación y el mantenimiento de la democracia; el desarrollo de políticas que han permitido un crecimiento económico junto al mantenimiento de los equilibrios fiscales, y un proceso continuado y constante, aunque lento, de reducción de la pobreza. Lo anterior ha significado la emergencia y el incremento de las clases medias. Por ejemplo, en Brasil, desde el segundo periodo del presidente Lula, más de la mitad de la población se encontró en la "clase media".[8] Este cambio es visto como una revolución, "Estamos en medio de una revolución. La revolución de las clases medias emergentes", señalaba el vicepresidente del Banco Santander.[9]

El nuevo mapa político muestra la emergencia de nuevos actores, en especial los pueblos originarios y los movimientos estudiantiles (véase el capítulo 15). Ello se superpone a profundas crisis institucionales y al agotamiento de los sistemas de partidos, particularmente en la región andina. En muchas regiones se está ante un proceso de refundación institucional[10] que posee un carácter "progresista" con orientaciones diferentes, que correspondería a lo que en la época de la Guerra Fría se denominaba una *matriz de izquierda* o *centroizquierda*.

La región latinoamericana y caribeña está definida en la actualidad: *a)* por su gran heterogeneidad en los más diversos ámbitos; *b)* por su carácter de región democrática; *c)* por constituir una zona de paz; *d)* por su alta desigualdad y diferenciación social; *e)* por la reducción de la pobreza y la emergencia de clases medias; *f)* por su mayor grado de autonomía política en el sistema internacional; *g)* por su marginalidad en temas geoestratégicos globales; *h)* por su propensión a promover estrategias de integración regionales; *i)* por sus grandes recursos naturales; *j)* por los altos índices de violencia que manifiesta, y *k)* porque Estados Unidos continuará siendo la potencia hegemónica para la región, con mayor peso en la parte norte de ALyC.

El momento histórico que define el sistema internacional posee algunas características que generan limitaciones y oportunidades a los países latinoamericanos. Una primera constatación es el abandono de la región por parte de Estados Unidos. Sus preocupaciones están alejadas de lo que ocurre en la región y sus intereses están en otras áreas conflictivas (véase el capítulo 16). Europa, por su parte, también está embebida en sus propios procesos de reconstrucción económica por las graves consecuencias de la crisis financiera y sus impactos políticos, la inestabilidad y las dificultades de gobernabilidad. Por otra parte, la Unión Europea ampliada tiene menores vínculos e intereses en la región latinoamericana (véase el capítulo 17). Rusia está de regreso como actor internacional con capacidades importantes, buscando restablecer sus vínculos con Latinoamérica. Los países del Asia Pacífico, en particular China, están en un proceso creciente de vinculación y acercamiento con América Latina, el cual tiene como fundamento el acceso a los recursos naturales que esta región puede proveerles para su desarrollo industrial y para el bienestar de su población (véase el capítulo 18).

En el marco institucional global el multilateralismo continúa en crisis. Las Naciones Unidas

8. *Pensamiento Iberoamericano* 2012; Veja 2008; Tible 2013.
9. Luzón 2007.
10. Garcia 2008.

quedaron debilitadas con la política del unilateralismo radical de Estados Unidos en el régimen de George W. Bush; las instituciones financieras internacionales están muy deslegitimadas como consecuencia del impacto negativo del Consenso de Washington y la crisis financiera. El fracaso de la Ronda de Doha debilitó a la Organización Mundial de Comercio.

Este cuadro global abre un mayor margen de acción para los países latinoamericanos, el cual se incrementará si la región es capaz de concordar visiones, intereses y cursos de acción para una mejor inserción internacional y para avanzar en su desarrollo nacional y regional. América Latina tiene una gran oportunidad derivada de un crecimiento económico sostenido y del control, estabilización y limitación de las amenazas militares. Sin embargo, la creciente violencia, la falta de cohesión social y la inequidad producen tensiones en la gobernabilidad democrática y se convierten en obstáculos importantes que hay que superar.

Regionalismos: Diversas etapas[11]

Una mirada más demorada a las estrategias desarrolladas por ALyC en relación con los procesos y dinámicas de la integración regional evidencia diferentes etapas con acciones y políticas que han variado en concordancia con las transformaciones globales, los cambios en los sistemas políticos en la región y las propuestas de vinculación económico-comerciales, de concertación política e integración en un sentido comprehensivo. En este recorrido es posible diferenciar proyectos y marcos institucionales diferentes, muchos de los cuales son de larga data y aparecen en la constelación de instituciones en pro de la integración regional.

Al estudiar los procesos de regionalismo constataremos que en ellos se expresan diversos actores, entre los cuales los estatales poseen la primacía. De allí que serán los estados los que definan en lo esencial el carácter de los procesos de compactación económico-comercial y de concertación política en un conjunto de procesos que son definidos como de integración.

Regionalismo voluntarista, 1960-1980

En esta etapa, en el contexto de la Guerra Fría, la alternativa para alcanzar un mayor grado de autonomía estaba dada por la capacidad de crear un mercado regional, establecer políticas de industrialización regionales, desarrollar políticas de sustitución de importaciones e imponer barreras proteccionistas. El crecimiento estaba enfocado hacia dentro. El papel del estado era determinante para la ejecución de estas políticas y los otros actores estaban subordinados a ella. En este periodo se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALCA), en 1960; el Pacto Andino, en 1969, y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960.

El viejo regionalismo y el regionalismo abierto, 1980–1990

En este ciclo el *neoliberalismo* cobró fuerza y con él los procesos de apertura, reducción o eliminación de barreras arancelarias y liberalización comercial. El contexto interno regional, casi sin excepción, era de gobiernos militares y autoritarios y de guerra en Centroamérica. Los procesos de integración regional decayeron. Las políticas apuntaban hacia una reducción

11. Sanahuja 2012; De Lombaerde, Kochi y Briseño 2008; Riggirozzi y Tussie, 2012; Altmann y Rojas Aravena 2008; Rosenthal 1991.

del peso y participación del estado y hacia una función central del mercado. La tendencia era buscar una inserción individual en el sistema global. Se conoció como la *década perdida* para el desarrollo. No obstante, en lo referente a la política fue la década de las transiciones a las democracias y cuando la concertación política emergió con fuerza, tras la idea de una acción política concertada de la región, con un carácter latinoamericano.

El nuevo regionalismo, 1989–2005

Este periodo estuvo marcado, en el inicio, por el fin de la Guerra Fría y concluyó con el fracaso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Se caracterizó por el nuevo contexto global de fin del bipolarismo y por el inicio de un periodo de fuerte hegemonía estadounidense. Se avanzó hacia una apertura global, crecieron los flujos financieros de mercancías y adquirieron mayor importancia nuevos actores, las empresas transnacionales y las organizaciones de la sociedad civil. El neoliberalismo continuó siendo hegemónico. Se buscaba construir un nuevo orden global. Los procesos de asociación y cooperación se ampliaron en las diferentes regiones del mundo. En ALyC, una de sus expresiones más significativas fue la suscripción de una gran cantidad de acuerdos de libre comercio que conformaron un "plato de espaguetis" muy amplio en la región y con otras regiones lo que expresaba, también, un *interregionalismo* (véase el capítulo 17). Sin embargo, en el año 2001 la situación cambió con los ataques del terrorismo de alcance global, sobre Estados Unidos primero y luego en diversas capitales del mundo. El radicalismo y el unilateralismo de la reacción del régimen de George W. Bush impidieron una respuesta cooperativa de las Naciones Unidas. En lo relativo a la integración, surgió la Unión Europea, que se transformó en referente de estos procesos con carácter multidimensional (véase el capítulo 17).

Los procesos abarcaron dimensiones amplias, más allá de lo económico y comercial, e incluyeron la construcción de instituciones supranacionales que organizaron los derroteros en los más diversos ámbitos, incluida la defensa. También se constituyó una zona monetaria única, la zona del euro. En la región latinoamericana se constituyó el CARICOM, se reformó y reactivó el MCCA, se creó el MERCOSUR, se suscribió el TLCAN/NAFTA y el Pacto Andino se transformó en la Comunidad Andina de Naciones. La crisis del alca en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005) evidenció un cambio en el contexto político de ALyC y el ejercicio de un mayor margen de autonomía y a la vez un creciente rechazo a las políticas neoliberales.

Regionalismo posliberal, poshegemónico, 2005 hasta el presente

En este nuevo periodo lo central es la respuesta al unilateralismo estadounidense y a su política comercial regional. Es un periodo de declinación del neoliberalismo, el cual se acentuó con la emergencia de la crisis financiera y sus graves repercusiones en el mundo, a partir del 2008. Cabe destacar que se mantuvo una fuerte inercia como referente de políticas económicas y sobre el papel, disminuido, del estado. La reafirmación de la autonomía en las decisiones de los países de la región se manifestó con fuerza en diferentes esferas y políticas, desde las contestatarias, expresadas por los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, que primero fue "alternativa"), hasta unas de mayor apertura frente a actores

como los del Asia-Pacífico; y sobre todo por la emergencia de Brasil como potencia regional y global. El estado resurgió con fuerza como organizador de políticas públicas y adquirió primacía sobre el mercado. Una nueva agenda de desarrollo puso énfasis en la lucha en contra de la pobreza y una mayor equidad. Si bien todos los países buscaban mantener los equilibrios macroeconómicos, también todos ellos recargaban el acento en políticas sociales con un carácter cada vez más universal. El peso de las iniciativas era intergubernamental.

En este periodo aparecieron nuevas entidades e instancias de cooperación e integración con fuerte y amplio sello regional. En el 2000 surgió la Comunidad Suramericana de Naciones que se transformaría en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en el 2008. En el 2004 la ALBA se constituyó como Alianza Bolivariana. En el 2011 se estableció la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); la entidad superior de interlocución y coordinación política de ALyC. Ésta alcanzó un rápido reconocimiento internacional y hoy representa al conjunto de la región.

Los actores centrales del proceso: Los gobiernos

Desde el punto de vista de los actores, estos procesos y dinámicas son cursos de acción eminentemente *intergubernamentales*, pues son los actores estatales quienes definen la posibilidad de avance, mantenimiento del *statu quo* o retroceso. La consecuencia directa del carácter exclusivamente estatal es que los estados, por definición, buscan reafirmar su autonomía. Éste es el elemento central que prima en la visión estatal (véase el capítulo 8). Superar esta perspectiva conlleva una definición política estratégica esencial: ceder soberanía para construir soberanía agregada, lo cual representa la mejor opción, en el contexto de la globalización, para el propio estado: ceder para sumar.

Cabe destacar, en todo caso, que en los procesos de compactación comercial y de integración han emergido nuevos actores. La "integración real", como la autodenomina el sector empresarial, en la actualidad no sólo está marcada por el accionar gubernamental, sino también por la actuación de los sectores empresariales y de las *translatinas* y otras transnacionales (véase el capítulo 15). Los empresarios y las transnacionales se convierten en un motor dinamizador de los procesos de integración en lo comercial y en las inversiones.[12] La integración *real* tendría mayor impacto en la construcción de interdependencia que la integración *formal*, es decir, "integración de las declaraciones" promovida por los presidentes y jefes de gobierno. Si bien son reconocibles diversos caminos, con estrategias múltiples, los actores estatales poseen la primacía; son los que abren o limitan espacios a las diversas dinámicas y procesos.

Los espacios para promover "otra integración" desde la sociedad no están presentes en ninguno de los procesos.[13] Uno de los grandes ausentes en integración ha sido la ciudadanía (véase el capítulo 15). Entre los principales obstáculos detectados para alcanzar consensos que faciliten dicha participación están: una cultura política de las élites que concentra la toma de decisiones y una exclusión asociada a la desconfianza frente a la ciudadanía y sus demandas de participación. Esta escasa participación produce una representatividad muy débil de este actor

12. Naranjo 2008, 3-22.
13. Dello Buono 2007.

frente a los gobiernos y los sectores empresariales, y genera dilemas de nuevo tipo ante una "integración desde arriba".[14]

En el cuadro siguiente se resume una tipología de los procesos de compactación económica y política tendientes a forjar dinámicas integracionistas.

Ámbito económico	Ámbito político
Acuerdos económicos de alcance parcial	Interlocución
Áreas de libre comercio	Coordinación
Uniones aduaneras	Concertación
Mercados comunes	Asociación específica
Unión económica	Concertación y asociación amplia
Integración económica plena	Integración política plena (federación)

Integración y opinión pública

Las miradas desde la sociedad (desde la perspectiva de la opinión pública) sobre los procesos de integración tienen resultados contradictorios. Una de cada dos personas señala que para avanzar en la integración en la región es necesario hacer concesiones; sin embargo, una de cuatro plantea que es preferible no avanzar si es necesario hacer concesiones. Es decir, un cuarto de los ciudadanos consultados estaría por ejercer un veto a los cursos de acción de la integración si en su criterio esto implica generar concesiones. En este contexto, 22% señala que no tiene una opinión.[15] ¿Cómo transformar en voluntad política la opinión positiva de 50% de los latinoamericanos? Ésta es la cuestión central que debe enfrentar el liderazgo regional. La evaluación de los avances y retrocesos en los procesos de integración de los últimos años muestra esta heterogeneidad de las opiniones públicas de los países de la región.[16]

Igualmente paradójico es el resultado de que 55% de los ciudadanos dice apoyar la creación de parlamentos regionales que propongan leyes comunes que afectan un contexto local. Sin embargo, el desprestigio de los parlamentos es muy alto y el nivel de confianza ciudadana sobre ellos alcanzó 32% en el año 2008, ni que decir del desprestigio de los partidos políticos en cada uno de los ámbitos nacionales.[17]

Avances en medio de asimetrías

Grandes asimetrías caracterizan a América Latina y ello dificulta encontrar caminos para una agenda eficaz de convergencia e integración. Sin un proceso solvente que busque la concurrencia de los distintos países y sin que se procure armonizar las diferentes visiones, se continuarán perdiendo oportunidades. Se tratará de encontrar soluciones individuales y au-

14. Serbin 2008, 223-234.
15. Corporación Latinobarómetro 2007.
16. González, Schiavon, Crow y Hernández 2012.
17. Corporación Latinobarómetro 2008.

mentarán los riesgos y las incertidumbres. La convergencia permite acompasar las distintas visiones para establecer políticas con mayores afinidades, pues abren la posibilidad de obtener mejores resultados; y las experiencias exitosas compartidas se refuerzan, con lo cual todos los actores ganan en estos procesos de concertación, armonización y convergencia. Por el contrario, si se mantienen percepciones diferentes, se traducirán en propuestas de políticas divergentes, con cursos de acción que llevan a resultados opuestos a los ideales y dinámicas de la integración.

Construir espacios de diálogo permite valorar las visiones de cada uno de los actores. De allí que continuar en el esfuerzo de diálogo e interlocución y de mayor coordinación interinstitucional sea una tarea esencial. La cooperación, la colaboración y la asociación generan acciones que acrecientan la previsibilidad, lo que refuerza la confianza, disminuye la incertidumbre y establece una mayor estabilidad en el conjunto de los procesos. La integración reafirma un interés esencial de los países de la región. Se reconocen la diversidad y la pluralidad. También se registran las diferencias y las distintas visiones, en especial sobre los tiempos, modalidades y mecanismos requeridos para alcanzarla. Lo que sí se ha definido es que la *unidad en la diversidad es el camino.*

Primacía de lo político como factor esencial de la integración

Es importante privilegiar la dimensión política y de cooperación de los procesos de integración. Independientemente de la importancia que con razón se atribuye a las agendas complementarias de competitividad, de innovación y de apoyo al libre comercio en la mayoría de los países de la región, resulta necesario subrayar que la integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, a largo plazo esta apertura sólo tiene sentido si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un diálogo político eficaz; en un conjunto de entendimientos compartidos y sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional, que pueda darle seguimiento a los acuerdos, como una de las tareas esenciales para afianzar el proceso. Más allá de la gran diversidad conceptual que prevalece en lo que toca al desarrollo de los esquemas de integración, los temas clave que los inhiben, hoy como lo fue ayer, siguen siendo de naturaleza política. Se destaca la ausencia de incentivos lo bastante grandes para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar, a entidades supranacionales, potestades que hasta la fecha siguen siendo celosamente preservadas como parte del fuero interno del estado-nación definido en su acepción más tradicional. El tránsito de la soberanía tradicional a una de carácter agregado, a una soberanía más producto de la asociación, es aún lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación son prolongados.

Sobreoferta de propuestas integradoras

El nuevo contexto latinoamericano y caribeño, su nuevo mapa político, genera procesos simultáneos que tienden a la integración y a la fragmentación. Expresión de lo anterior son la importante cantidad de iniciativas y propuestas de integración de carácter regional y subre-

gional. Expresión de lo segundo son las tensiones que fragmentan con visiones y propuestas políticas de diferentes países de la región.

Al analizar las propuestas de integración se verifica que todas ellas aspiran a alcanzar metas superiores que se fundamentan en la construcción de identidades compartidas, las que deberían tender y confluir, en forma paralela, hacia importantes acuerdos de convergencia económica, por un lado, y por otro a la construcción de una amplia "comunidad regional de identidad e intereses". Mas ello no es así, fundamentalmente por la falta de una perspectiva político-estratégica central capaz de ordenar las otras dimensiones.

Además, se constata una fragmentación de las propuestas en la región que han tendido a consolidarse en torno a dos grandes regiones en la visión norte-sur y a otras dos en la este-oeste. En el primer caso tenemos la América Latina del Norte, con la propuesta del Proyecto Mesoamérica;[18] y otra, la América Latina del Sur, con la propuesta de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).[19] En el segundo caso, verificamos que 11 países han firmado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, los países del área del Pacífico[20] y los siete países de la región reunidos en torno al MERCOSUR,[21] el área Atlántica, que no han suscrito TLC con Estados Unidos. El liderazgo y la construcción de una perspectiva hegemónica están dados por México en el primer caso, y por Brasil en el segundo. A estos dos grandes bloques se debe añadir el conjunto de propuestas planteadas por Venezuela, que tienen como uno de sus ejes a la ALBA.[22]

Junto a estas macropropuestas se mantienen y desarrollan los esquemas surgidos o reformulados desde inicios de los años 90: MERCOSUR, CAN, SICA, CARICOM y organismos tales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). La única iniciativa de carácter regional que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que posee potencialidades para continuar desarrollándose como polo de atracción para el conjunto de la región es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La sobreoferta de propuestas e iniciativas integracionistas posee tres consecuencias negativas que finalmente terminan por debilitar a todos los procesos:

1. Impone grandes exigencias a las agendas de los jefes de estado y de gobierno, los cuales deben prever reuniones, en el contexto de la diplomacia de cumbres, que en la práctica se suceden cada tres meses.
2. Produce una falta de coordinación y una superposición. Por paradójico que parezca, reducen las oportunidades de convergencia y la búsqueda de perspectivas compartidas.
3. Crea una débil estructura institucional, como consecuencia fundamental de la renuencia a transferir capacidades y decisiones soberanas hacia entes supranacionales aunque éstos pudieran estar estrictamente acotados.

---

18. FLACSO 2007a.
19. FLACSO 2007b.
20. México, los seis de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) a los que se une la República Dominicana. Y luego los tres del sur: Colombia, Perú y Chile.
21. Los cuatro originales: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a los que se unen Venezuela, Bolivia y posiblemente Ecuador.
22. FLACSO 2007c.

Los procesos de integración en el último periodo muestran importantes debilidades como las rupturas en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en el G3 (México, Colombia y Venezuela), el estancamiento del MERCOSUR o la aparición y mantenimiento de contenciosos entre los países; todo lo cual detiene los procesos e incluso ha llegado a amenazar la paz. No obstante lo anterior, también en este periodo se han afianzado procesos regionales de nuevo tipo que compiten entre ellos por la supremacía en las subregiones. Ello significa que tenemos un conjunto importante de propuestas pero que no logran concitar un apoyo sustantivo que les permita transformarse en una alternativa decisiva para orientar el proceso con una dimensión, perspectiva y proyección estratégica para la región respectiva y menos aún para el conjunto de la América Latina. Se avanzará cuando se logre construir una opción político-estratégica que recoja la voluntad política del conjunto y genere dinámicas que cohesionen a la región y desde la opción de integración elegida y consensuada.

La ALADI señalaba que "los esfuerzos integradores comenzaron a desintegrarse con el surgimiento de distintas propuestas, que han dispersado la atención y los recursos pero que ninguna ha alcanzado un impulso relevante".[23] La integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. En el caso latinoamericano, reconocemos una tendencia acumulativa que ubica en la integración un peso cada vez mayor. El comercio en la región se ha incrementado y llega a casi 20%. Sin embargo, estos avances aún no alcanzan una densidad suficiente para establecer procesos de interdependencia complejos.

Existe una nula coordinación en políticas macroeconómicas y tampoco se logra la construcción de entes institucionales que puedan orientar y supervisar los procesos de apertura comercial.[24] Considerando las acciones, declaraciones, omisiones y conflictos de los últimos años, concluimos que es fundamental reenfocar el proceso con el fin de construir una agenda y un camino para lograr avances sustanciales.

La diplomacia de cumbres

Los derroteros de complementación, concertación política e integración en ALyC son esencialmente presidenciales. De allí que el principal mecanismo siga siendo la *diplomacia de cumbres*.[25] Los encuentros periódicos de jefes de estado y de gobierno se han convertido en la expresión principal del multilateralismo en el sistema internacional. Esta diplomacia de cumbres es un espacio en el cual asumen directamente el liderazgo los mandatarios, quienes diseñan, crean e intervienen en foros de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que abordan. Dado el nivel de quienes participan, las cumbres crean y definen la agenda regional y subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. Otros factores que caracterizan la diplomacia de cumbres son:

- Constituye un foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
- Diálogo directo, periódico y de rutina al más alto nivel.
- Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con *secretaría pro tempore* (esto muestra cambios, como en el caso de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) o el de UNASUR, que son los más evidentes).

23. ALADI 2008.
24. Rueda Junquera 2008, 37-70.
25. Rojas Aravena 2000a, 2000b. Del Arenal 2005.

- Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Tratamiento, además, de problemas focalizados.
- Sin acuerdos vinculantes.
- Define, cambia y prioriza la agenda de las organizaciones intergubernamentales (OIG), principalmente de carácter parlamentario.
- Una declaración final preparada por los equipos político-técnicos muestra los consensos alcanzados.

Las funciones que cumplen las cumbres van de la articulación de consensos a la resolución de diferencias, mediante el establecimiento de un esfuerzo general en un debate abierto para alcanzar acuerdos. También en ellas se produce una agregación de intereses al crearse bloques o "paquetes de propuestas" tendentes a aglutinar la voluntad política de los principales actores estatales representados en el foro. Las cumbres contribuyen a la socialización de visiones de futuro y a la percepción compartida de la realidad. El establecimiento de compensaciones y transacciones establecidas en acuerdos aceptados por todos los participantes es otro de los resultados de las cumbres.

La voluntad política adquiere una importancia fundamental debido a que ante la ausencia de un carácter vinculante de los acuerdos y compromisos establecidos en estas cumbres, dependerá del compromiso real de los miembros la posibilidad de impulsar su cumplimiento. La confianza futura dependerá de ello. El exceso de acuerdos dificulta su operacionalización y el seguimiento de los mismos. En definitiva, alcanzar los logros propuestos superaría los principales inconvenientes de las cumbres.

Diplomacia de cumbres

Aspectos positivos	Aspectos negativos
Crean clima de confianza	Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado
Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo	Hay poca coordinación entre cumbres
Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral	Sin seguimiento y monitoreo de los compromisos. Poco cumplimiento de éstos
Fijan prioridades y metas a las OIG	Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades nacionales inmediatas
Simbolizan el impulso de la cooperación: capacidad para focalizarla	Perspectivas eminentemente estatales. Poca concertación con otros actores
Concentran el interés y la atención de diversos actores: impacto mediático	Exceso de iniciativas: tendencia a la dispersión
Establecen diagnósticos compartidos	Saturación de la agenda presidencial y superposición de actividades

América Latina y el proceso de cumbres

América Latina se encuentra inmersa en la diplomacia de cumbres. Esta forma de diálogo para cooperar y resolver las diferencias adquirió gran fuerza al término de la Guerra Fría. Desde el inicio, en la región latinoamericana se expresó con creciente fuerza este formato político diplomático. Es posible distinguir diversos tipos de cumbres; así, tenemos cumbres transregionales, regionales de carácter global, las referidas a macrorregiones y las subregionales.

Las *cumbres transregionales* corresponden a:

- La Cumbre de las Américas que comprende 34 estados.[26]
- La Cumbre Iberoamericana con 22 países miembros. [27]
- Las Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en las que participan 21 economías, tres de América Latina. [28]
- Las Cumbres Unión Europea-América Latina. El número de estados participantes se ha incrementado por la ampliación de la Unión Europea; en la última reunión participaron 60 países (véase el capítulo 17).[29]
- La Cumbre América del Sur-Países Árabes, en la que participan 34 países de ambas regiones.
- Las Cumbres del G-20. En esta categoría deberemos incorporar en el futuro la participación de los presidentes de la región, Argentina, Brasil y México.

Las *cumbres regionales globales* corresponden a:

- Las Cumbres de la CELAC, en las que participan 33 países. [30]

Las *cumbres de las macrorregiones* corresponden a:

- Las Cumbres del Proyecto Mesoamericano, en las que participan nueve países. Estas cumbres se realizan en el marco de las Cumbres Presidenciales del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.
- Las Cumbres de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), con 12 países. El tratado fue establecido en el año 2008. Cabe destacar que se realizaron tres cumbres de los países sudamericanos antes de que se estableciera el Tratado de UNASUR. La primera de estas cumbres se efectuó en el año 2000.[31]
- Las Cumbres de la Alianza Bolivariana de las Américas, en las que participan siete estados miembros.
- Las Cumbres de Petrocaribe, con 19 estados.
- Las Cumbres del Arco del Pacífico Latinoamericano, en las que participan 11 países y que no han tenido continuidad.

26. www.oea.org.
27. www.segib.org. Del Arenal 2005; Del Arenal, Celestino y Nájera 1992.
28. CIDOB 2007.
29. Alcántara y Ortiz 2008.
30. http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/edic/base/port/celac.php.
31. FLACSO 2007b.

- La Alianza del Pacífico, que contiene cuatro estados y ocho observadores.
- Las Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe, que tienen la participación de 25 países. El mecanismo fue constituido en 1994.[32]

Las *cumbres subregionales* son las que poseen mayor grado de institucionalidad, aunque también algunas se encuentran tensionadas por conflictos y fraccionamientos internos.

Entre las cumbres subregionales podemos destacar:

- MERCOSUR, seis países miembros. Bolivia anunció su adhesión.
- Comunidad Andina, cuatro estados miembros plenos.
- Cumbres del Sistema de Integración Centroamericano, conformada por ocho países.
- CARICOM, participan 15 Estados.
- Cumbres Tratado de Cooperación Amazónica, ocho Estados participantes.[33]

A modo de conclusión: Temas para profundizar la reflexión sobre regionalismo e integración en América Latina

La integración en América Latina y el Caribe es un proceso en desarrollo, con ciclos y dinámicas muy diversos. Es un proceso eminentemente intergubernamental que se manifiesta por medio de la diplomacia de cumbres. Sufre importantes deficiencias en relación con la voluntad política de entregar soberanía y desarrollar soberanía agregada. No obstante, la fuerza política de la integración como expresión de una mayor autonomía regional cobra cada día más fuerza y genera –con avances y retrocesos– procesos de mayor interdependencia política, económica, comercial, social y cultural. El sentido de comunidad se fortalece con ese abanico de procesos, instancias y cursos de acción que se manifiestan en un vigoroso regionalismo.

Los siguientes son temas sobre los cuales es necesario continuar la reflexión y analizar sus derroteros en forma permanente, para evaluar el estado del regionalismo y la integración:

- Los procesos de integración en la región se afianzan con la consolidación de los regímenes democráticos y la zona de paz.
- La integración es un instrumento que permite definir y construir bienes públicos regionales e internacionales que otorguen un mayor bienestar a los pueblos de la región.
- La crisis del multilateralismo global podría tener alternativas de solución a partir del cambio en su institucionalidad y con el reconocimiento de las nuevas relaciones de poder que surgen desde las diferentes regiones y de la emergencia de nuevos poderes.
- Los procesos y dinámicas de integración están afincados en las distintas subregiones, en el contexto de una región: ALyC.
- ALyC es una región muy heterogénea y diferenciada. Un hiato es la fractura entre la América Latina del Norte y la América Latina del Sur. Otro es el corte entre los países del Pacífico y del Atlántico, además de grandes diferencias de poder entre sus actores.

32. FLACSO 2007d.
33. FLACSO 2007e.

- La desigualdad es el principal desafío de ALyC. Ello se expresa con más fuerza en el contexto de la emergencia de nuevas clases que demandan nuevas metas. El tema del desarrollo, sus formas y modalidades cobra una gran importancia desde lo nacional, las vinculaciones regionales e internacionales.
- La opinión pública está dividida entre las tendencias aperturistas y las soberanistas; de allí la importancia del liderazgo y la comunicación en los temas de la integración.
- En el contexto de sistemas altamente presidencialistas, la diplomacia de cumbres cumple una función muy importante al permitir una interacción directa de los jefes de estado.
- Los recursos naturales potencian la importancia de la región, tanto para su desarrollo como en la inserción internacional, por medio de la integración de la región.
- La asociación es un imperativo de la globalización. Ningún actor estatal o empresa transnacional, por poderoso que sea, puede enfrentar solo los desafíos y amenazas que emergen desde el sistema internacional, del proceso de globalización.
- En la región latinoamericana y caribeña se constata una sobreoferta de iniciativas y propuestas de integración. Ello inhibe el desarrollo de una iniciativa central fuerte, capaz de cohesionar al conjunto de los actores de la región.
- Dada la amplitud de procesos, entidades e iniciativas, se genera una superposición en las agendas, una duplicación de actividades y una débil convergencia.
- La institucionalización es crucial para avanzar y dar continuidad a las dinámicas y cursos de acción. A partir de la institucionalización, será posible buscar convergencias, reducir las duplicaciones y marcar objetivos y metas.
- Los procesos de integración y regionalización requieren tiempo. Son etapas y ciclos que toman mucho más tiempo que los ciclos electorales, de ahí la necesidad de que respondan a políticas de estado.

15. Actores no estatales y política transnacional

Andrés Serbin

En las dos últimas décadas, como consecuencia del desarrollo de los diversos procesos de globalización,[1] en la política transnacional han surgido nuevos actores de carácter no estatal, algunos genéricamente agrupados en el ambiguo rubro de *sociedad civil global* o *transnacional*, debido a su creciente interacción y vinculación a través de las fronteras.

La presencia de estos actores ha modificado la dinámica del sistema internacional, pues han ganado una creciente influencia sobre éste y sobre los actores estatales que tradicionalmente han sido los protagónicos. Para ilustrar este impacto, baste mencionar su incidencia en la creación de la Corte Penal Internacional, en la aprobación de una legislación internacional para la prohibición del uso de minas terrestres o la cancelación del Acuerdo de Inversiones Mutuas (MIA) que favorecía los intereses de las corporaciones multinacionales. Por otra parte, estos actores han dado lugar a una creciente percepción, en el marco de la globalización en curso, de la importancia de los fenómenos transnacionales, y además han traído nuevas concepciones teóricas sobre la *transnacionalidad*, la *gobernanza regional* y *global*, y los *procesos de regionalismo*.

El propósito de este capítulo apunta a caracterizar y definir a los *actores no estatales,* a partir de dos casos ilustrativos de la experiencia regional en América Latina y el Caribe, y analizar brevemente las consecuencias teóricas de su surgimiento y desarrollo, y precisar algunos de sus efectos regionales.

Actores no estatales en el marco hemisférico: El movimiento anti-ALCA y las multilatinas

La Alianza Social Continental y el movimiento anti-ALCA

El lanzamiento de la iniciativa de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en diciembre de 1994 despertó entre los gobiernos de la región la expectativa de que se configurara una zona de libre comercio en el ámbito hemisférico para el año 2005. La propuesta se produjo en una atmósfera regional propicia para la liberalización comercial, precedida por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, y por la implementación de la primera fase de los progra-

1. Véase Serbin 2002, 2011.

mas de ajuste y reforma estructural, impulsados por el llamado *Consenso de Washington,* con la introducción de medidas de recorte del aparato estatal, privatización de empresas públicas, desregulación y liberalización.

Con variaciones y matices, el compromiso en torno de la creación del ALCA pareció verse confirmado al principio de la década siguiente con la realización de la Tercera Cumbre de las Américas en Québec, en abril de 2001. Sin embargo, para ese momento el entorno regional y global había cambiado notablemente. Por un lado, luego de ocho años, el presidente Bill Clinton no había logrado que el Congreso estadounidense aprobara la extensión del *fast track* (vía rápida), mecanismo que había facilitado con anterioridad la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otra parte, las expectativas y aspiraciones de muchos gobiernos latinoamericanos con respecto al establecimiento de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos habían sufrido modificaciones por la presión de sus respectivas sociedades y por la elección de gobiernos con orientación progresista. En este nuevo contexto hemisférico, una serie de obstáculos políticos y técnicos amenazaba el proyecto del ALCA. Asimismo, se había producido la emergencia, eclosión y desarrollo de movimientos y redes transnacionales de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales que ponían en cuestión, con diversos matices y énfasis, tanto los alcances y el discurso neoliberal asociado a la globalización en curso como los beneficios del ALCA para la región.

En el marco de la resistencia a la firma del TLCAN,[2] organizaciones como la Red Mexicana en Contra del Acuerdo de Libre Comercio (RMALC) fueron confluyendo progresivamente con otras organizaciones a nivel nacional y regional en la articulación de un movimiento *intersocietal* anti-ALCA, a través de la coordinación con sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales canadienses y estadounidenses contrarios al acuerdo. Esos movimientos y organizaciones convergieron a nivel hemisférico, a fines de la década de 1990, con los de otras subregiones y países de América Latina, para conformar la Alianza Social Continental (ASC) sobre la base de una plataforma contraria a la firma de acuerdos de libre comercio. La progresiva articulación hemisférica de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales anti-ALCA lograda por la ASC se vinculó asimismo con diversas reivindicaciones locales y regionales en el ámbito hemisférico y con los movimientos antiglobalización en el ámbito mundial, y contribuyó a la creación del Foro Social Mundial que inició sus multitudinarias reuniones en Porto Alegre en 2000.

Fue durante la Asamblea de los Pueblos realizada en paralelo a la Cumbre de las Américas de Québec de 2001 que el movimiento motorizado por la ASC a nivel hemisférico alcanzó su punto de mayor inflexión, cuando su cuestionamiento a la globalización y al ALCA se expresó plenamente. Las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales agrupados en esta alianza tuvieron una vigorosa participación y movilización hemisférica para cuestionar el carácter excluyente de la negociación del acuerdo de libre comercio. Esta movilización contribuyó a que los mandatarios reunidos en la Cumbre aceptaran algunas recomendaciones de la sociedad civil, recogidas en una consulta hemisférica.

En su conjunto, a pesar de la aparente heterogeneidad de los movimientos y organizaciones que participaban en este proceso, un grupo de actores no estatales cuestionaron la cesión de soberanía nacional que implicaba el ALCA, la amenaza a los intereses de los sec-

2. Véase Von Bulow 2007; Médici 2012; Demirdjian 2005; Serbin 2003a, 2003b.

tores campesinos e indígenas, en particular por el avance de las multinacionales agrícolas, y la concomitante falta de regulaciones en torno del ingreso de capitales y de inversiones, junto a una amplia gama de otros temas. Más allá del vigor adquirido por este movimiento y de su creciente visibilidad, persistía, sin embargo, una serie de interrogantes sobre su eficacia.

La Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005 pareció dar respuesta a algunas de las interrogantes planteadas. Durante esta Cumbre, el proyecto del ALCA, en su proyección y aspiración hemisférica, naufragó por la oposición, principalmente, de los nuevos gobiernos instalados en Brasil y en Argentina, en función de las diferencias en las negociaciones comerciales con Estados Unidos en el marco de la OMC y del abierto cuestionamiento del gobierno de Venezuela a la iniciativa al liderar la creación de una Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).[3]

Pero un factor determinante asociado a las posiciones de estos tres gobiernos también estuvo configurado por la radical oposición (con su consecuente impacto mediático) que se expresó, por parte de diferentes movimientos y organizaciones sociales, encabezadas por la ASC.[4] Como consecuencia, la ASC logró finalmente su objetivo de cancelar el proyecto del ALCA.

Las multilatinas

En una gestación en paralelo y a casi una década de este proceso, asistimos, en la región, a otro fenómeno de creciente articulación de actores no estatales con las dinámicas gubernamentales: la emergencia y creciente influencia de las corporaciones o empresas multinacionales (EMN) de origen regional o *multilatinas*.[5]

Si bien el auge de las multilatinas se inició en la década de 1980 en Argentina, con la aparición de las primeras empresas transnacionales agrícolas que comenzaron a operar a nivel regional, en la década siguiente avanzó con las empresas mexicanas y brasileñas, pero sobre todo cobró fuerza en la primera década del siglo XXI con el dinamismo económico que vivió América Latina, sin que la crisis de 2008 hubiera frenado su expansión.[6]

En América Latina y el Caribe, los factores que determinaron la aparición de las multilatinas fueron la inestabilidad macroeconómica, experiencias muchas veces negativas respecto al uso de la inversión extranjera; la necesidad de diversificar los riesgos, siempre presentes en la zona; el aumento de la competitividad a raíz de las desregulaciones; la necesidad de trabajar con economías de escala; la falta de participación de los gobiernos en el proceso de internacionalización (con excepción de Brasil), y los procesos integracionistas que han abierto mercados y han facilitado la expansión.[7]

De hecho, cuando *América Economía* inició en 2006 el ejercicio de rastrear el fenómeno de

3. Posteriormente rebautizada como Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) y progresivamente transformada en una nueva modalidad de cooperación regional. Véase para más detalles Fritz (2007).

4. Para un análisis más detallado de la evolución de las redes vinculadas al movimiento anti-ALCA y, en particular, de la Alianza Social Continental y de la campaña que desarrolló, véase von Bulow 2007 y Medici 2012.

5. Santiso 2011, 48-49.

6. *Ibíd.*, 33.

7. Stefan 2012, 75.

las multilatinas de manera sistemática, la gran mayoría todavía tenían un perímetro de internacionalización muy centrado en el continente, de ahí que la designación acuñada haya sido *multilatinas*. Esto ha cambiado con los años, y las multilatinas se han convertido cada vez más en empresas globales, en *global latinas*, con incursiones y adquisiciones en Estados Unidos, Europa o Asia.[8]

Pero más allá de las condiciones señaladas y, particularmente en el caso de las empresas brasileñas, el apoyo gubernamental a los procesos de internacionalización fue fundamental, como se ilustra en una serie de estudios,[9] pero también la capacidad de influencia de estas empresas sobre el estado, los procesos de integración regional y la política transnacional, aunque aún poco estudiados, probablemente sean de gran relevancia. En este marco, la internacionalización de las empresas brasileñas puede entenderse como el resultado de la articulación entre los actores económicos y los actores gubernamentales de acuerdo con la estrategia brasileña de proyección global.[10] En este sentido, lo que cabe destacar a los efectos de este capítulo es el papel desempeñado por la relación del estado brasileño con las empresas multinacionales de este origen en su proyección y desarrollo transnacional, y el actual fenómeno de una serie de actores no estatales de carácter económico que adquieren una decisiva incidencia no sólo en el ámbito regional, sino también en el global.

Algunas consecuencias relevantes

Estos dos procesos ilustran a cabalidad, a nivel hemisférico, un fenómeno relevante y nuevo. La ASC conformó una coalición de ONG, sindicatos y movimientos sociales para rechazar y cancelar una iniciativa fundamentalmente intergubernamental, en función de una posición contraria al neoliberalismo y a los acuerdos de libre comercio que acarreaba. Si bien queda abierto el interrogante de hasta qué punto la cancelación del proyecto del ALCA respondió decisivamente a las posiciones de los tres gobiernos citados y cuánto se debió a la presión de y a la articulación con la Alianza Social Continental y sus aliados en la campaña contra el ALCA, no quedan dudas acerca del relevante papel desempeñado por una red de actores no estatales en este proceso y de su interacción con estos gobiernos en la etapa culminante del rechazo a un acuerdo hemisférico. Pero a su vez, como lo evidencia el fenómeno de las multilatinas, y particularmente el caso de Brasil, al cabo mostró la potencial conexión entre los intereses estatales y un conjunto de actores no estatales de carácter económico en función de una estrategia en principio regional (en el marco de MERCOSUR) y más tarde de proyección global.

En suma, estos procesos ilustran el papel desempeñado, en el ámbito hemisférico y regional, por dos tipos de actores no estatales a nivel transnacional con características, objetivos y estrategias claramente diferenciadas, que han actuado tanto en la promoción y desarrollo de un regionalismo con características distintivas, como en la articulación e interlocución con los actores gubernamentales de la región. Más allá del hecho de que ambos tipos de actores, en general, no son incluidos en el mismo conjunto de *sociedad civil,* están particularmente diferenciados en el marco de la acepción de este término en América Latina y el Caribe,[11] en tanto que unos se movilizan en función de ideas y principios con la intención de generar un cambio

8. *Ibíd.,* 59.
9. Perrota, Fouquet e Inchauspe 2011.
10. *Ibíd.,* 21.
11. Véase Serbin 2002, 2011.

en las normas, valores y reglas de la dinámica regional, y los otros apuntan a desarrollar actividades de carácter lucrativo aprovechando las economías de escala y una serie de factores favorables asociados a las economías emergentes. Lo que nos importa resaltar para los fines de este capítulo es que tanto en el marco global como en el hemisférico y regional, en las dos últimas décadas se ha incrementado la participación de los actores no estatales como un nuevo factor de incidencia en las dinámicas globales y regionales y, eventualmente, en la política transnacional.

Las transformaciones del sistema internacional y la emergencia de los actores no estatales

Por consiguiente, en las dos últimas décadas se ha puesto en evidencia el surgimiento en la dinámica internacional de una serie de nuevos actores de carácter no estatal, algunos de ellos agrupados genéricamente en el ambiguo rubro de *sociedad civil global o transnacional*[12] debido a su creciente interacción y vinculación transfronteriza, y su incidencia compleja en la política mundial. En el marco de una variedad de nuevos términos acuñados como *multilateralismo complejo*,[13] *estructuras multinivel de la gobernanza global* o *minimalismo de redes,*[14] que señalan el incremento y la incidencia de estos actores no estatales, la aparición de nuevos espacios y ámbitos para su acción y el desdibujamiento de las diferencias y fronteras entre los niveles nacionales e internacionales de la política, estos actores han emergido como factores importantes de la dinámica política global y regional.

Pese a que se considera como *actor internacional* a aquella unidad del sistema internacional que, con su actuación, es capaz de condicionar las decisiones de otros actores internacionales,[15] la cuestión de fondo, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, se relaciona con quién puede ser considerado efectivamente, en la actualidad, como un actor del sistema internacional.[16]

El impacto de los procesos de globalización y los actores no estatales

Para la escuela realista el actor determinante por considerar en las relaciones internacionales es el estado. Sin embargo, bajo los efectos de los procesos de globalización, el sistema internacional ya no es un sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico, sino cada vez más *multicéntrico* y, consecuentemente, más imprevisible y más inestable a nivel de estructuras y dinámicas (véase el capítulo 22).[17]

La actual sociedad mundial se caracteriza, de esta manera, principalmente por ser un sistema internacional en profunda mutación, cargado de incertidumbres, que avanza, hacia un sistema cuyas características se mueven entre la unipolaridad militar y la multipolaridad políti-

12. Smith y Weist 2006, 621-622.
13. O'Brien *et al.* 2000.
14. Nye y Donahue 2000.
15. Aldecoa Luzárraga 2010, 15.
16. Ruggie 1999, 230.
17. Evans, Jones y Stevens 2010.

ca, económica y cultural, pero también entre el *estatocentrismo* y el *multicentrismo*. La relativa "simplicidad" y estabilidad que presentaba el mundo estatocéntrico de los siglos anteriores aparece sustituida por un mundo más complejo de procesos y actores, en el cual la *globalización* ha tenido un papel decisivo.[18] Sin comprenderlo, es difícil explicar la dinámica de las actuales relaciones internacionales (véase el capítulo 1).

La reestructuración productiva, las revoluciones científico-técnicas de la información y de la comunicación, junto con el proceso de globalización financiera y transnacionalización económica, han pasado a desempeñar papeles decisivos en la estructuración e incluso en la ordenación de las relaciones internacionales, imponiendo transformaciones importantes al papel de los estados.

De hecho, la globalización ha incidido sobre el hecho de que los gobiernos pierdan parte de su soberanía cuando se enfrentan a las actividades económicas de las corporaciones transnacionales o la amenaza violenta de las guerrillas o el crimen organizado, mientras que las ONG se han ido involucrando crecientemente en una red de relaciones transnacionales, incluyendo su participación en la diplomacia, que ha hecho perder a los gobiernos su independencia política (véase el capítulo 10). En este marco, los sucesos de cualquier área de la formulación global de políticas tienen que ser comprendidos en términos del desarrollo de sistemas complejos, que incluyen como actores a los gobiernos, las empresas y las ONG interactuando en el marco de un amplio espectro de organizaciones internacionales.

Las *relaciones transnacionales* se han desarrollado como "interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales en las que cuando menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental"[19] y que están presentes en todos los ámbitos de la política mundial. La sociedad internacional de la globalización implica, en este sentido y en esta etapa, la multiplicación de actores no estatales, junto con la persistencia de los estados como actores relevantes del sistema internacional.

De actores no estatales a actores transnacionales

Los *actores no estatales* han conocido un espectacular desarrollo en las últimas décadas, pues dejaron de asumir un papel secundario y pasaron a desempeñar funciones cada vez más significativas e influyentes en la sociedad internacional. Estos actores no estatales pueden estar motivados por valores universales o intereses materiales, por el beneficio económico y consideraciones en relación con la eficiencia o por la búsqueda de la salvación, e incluyen un conjunto heterogéneo de actores. Pero, más allá de sus diferencias, tienen en común el hecho de que piensan y actúan cada vez más de manera global o regional; que el estado territorial no constituye su eje de organización y referencia, ni el interés nacional es su principal motivación, y que, con frecuencia, configuran *redes transnacionales de incidencia*.[20]

El espectacular crecimiento y protagonismo de los actores no estatales en las últimas décadas es consecuencia de las dinámicas de interdependencia, globalización y transnacionalización que han erosionado las fronteras del estado y con ello han vuelto difícil que dé respuestas

18. Del Arenal 2002, 27.
19. Risse 2012, 2.
20. Keck y Sikkink 1998.

válidas a muchos problemas y se ha debilitado su cohesión interna y su protagonismo internacional, a la vez que se han alentado nuevas lealtades entre sus ciudadanos. Su desarrollo es también en muchos casos consecuencia de la desvalorización del territorio y de su control como base para el ejercicio del poder, pues esa desvalorización, al mismo tiempo que debilita el protagonismo internacional de los estados, en tanto que son entidades de base territorial, sirve para reforzar el papel de muchos actores no estatales, caracterizados precisamente por su ausencia de base territorial.

Entre esta gama de actores no estatales se incluyen las *organizaciones no gubernamentales internacionales* (ONGI), que cabildean o presionan ante regímenes internacionales y organismos interestatales y que, eventualmente, pueden representar a *organizaciones no gubernamentales* (ONG) y a *movimientos sociales transnacionales* (MST); a las *empresas transnacionales* (ETN) y *multinacionales*; a las *comunidades epistémicas* conformadas por grupos transnacionales de científicos; a las *redes o coaliciones transgubernamentales de funcionarios estatales* con agendas propias; a los *regímenes y organismos internacionales* con objetivos propios, y a una serie de *actores no estatales, predominantemente de carácter armado,* que remiten a "malas causas"[21] o la "sociedad incivil" como el terrorismo internacional o las redes transnacionales de crimen organizado. En su conjunto, los actores no estatales pueden ejercer, como hemos visto en el caso de América Latina, una influencia decisiva en muchos aspectos de la política internacional sin que, necesariamente, esta incidencia sea mediada por el estado.[22]

A principios de este siglo, Willetts planteaba que mientras que en el sistema global están presentes menos de 200 gobiernos, existen más de 60 000 corporaciones transnacionales, como Shell, Coca Cola, Ford, Microsoft, Nestlé o numerosas entidades financieras y bancarias, con más de 50 000 filiales extranjeras.

Más de 10 000 organizaciones no gubernamentales (ONG), basadas en un país pero con proyección y desempeño internacional como *Médecins sans Frontiers* (Médicos sin Fronteras) de Francia y *Freedom House* de Estados Unidos, así como cerca de 6000 organizaciones no gubernamentales internacionales como la Cruz Roja Internacional, Amnistía Internacional, Oxfam o Greenpeace, junto a un número similar de redes y coaliciones internacionales, como el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) o la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP). Todos estos actores están presentes en la política internacional de manera permanente e interactúan con los gobiernos y los organismos intergubernamentales.[23]

Entre este conjunto de actores no estatales se pueden diferenciar dos tipos fundamentales: los que se orientan principalmente a obtener ganancias instrumentales, como las corporaciones o empresas transnacionales y las multinacionales,[24] y los que promueven principios y conocimientos que inciden sobre las normas y principios del sistema internacional como las ONGI. Pero, asimismo, como señalábamos, se pueden considerar otros tipos que incluyen la

---

21. "Dark networks", según Barnett y Sikkink 2010, 72.

22. Risse 2012, 39; Barnett y Sikkink 2010, 72-73.

23. Willetts 2001.

24. Mientras que las primeras, empresas o corporaciones *transnacionales,* apuntan a una división mundial del trabajo de la propia empresa, las segundas, empresas o corporaciones *multinacionales,* intentan reproducir la producción en un conjunto de regiones para evitar los riesgos que puedan imponer los bloques comerciales.

actividad transnacional orientada por la violencia o el crimen y que plantean serias amenazas al estado y a la estabilidad global.

En su conjunto, las ETN y las EMN desempeñan un papel importante en el gobierno de la economía mundial, sin que ello implique la declinación de los estados, sino que más bien ha dado lugar a negociaciones entre éstas y los gobiernos y, eventualmente, las ONGI más poderosas. En todo caso, las relaciones entre estos tres conjuntos de actores, a los que se suman las organizaciones internacionales, son extremadamente complejas y, según las diferentes interpretaciones de los procesos de globalización, pueden implicar una distribución diferente de autoridad e influencia entre ellos en el ámbito de las relaciones internacionales (véase el capítulo 13).[25]

Este proceso también ha generado un cambio en las percepciones y en los enfoques conceptuales y teóricos, puesto que la *noción de actor no estatal* continúa implicando que los estados son dominantes y que otros actores son secundarios. Esta situación ha llevado a la gradual sustitución del concepto de *actores no estatales* por la de *actores transnacionales* para destacar, particularmente en el ámbito de los debates académicos, que las relaciones internacionales no están limitadas a los gobiernos (véase el capítulo 22). En este sentido, el concepto de *actor transnacional* se refiere a todo actor privado que se desempeña en el ámbito internacional.

En el marco de esta transición conceptual, se ha desarrollado una nueva tipología de formas de acción colectiva transnacional referida a los actores no empresariales o corporativos respecto de cómo influyen en el logro de sus objetivos y en su eficacia.[26] Las organizaciones intergubernamentales, en particular, son espacios cruciales para la acción de estas organizaciones en su intento por cambiar la comprensión y la interpretación de diversos actores o la creación, institucionalización y monitoreo de normas, y de ninguna manera están divorciadas de la política del poder (véase el capítulo 13). En el caso de América Latina y el Caribe, como lo hemos analizado en otro lugar, la participación de estos actores transnacionales a nivel regional en el marco de las organizaciones intergubernamentales adolece de un marcado déficit democrático (véase el capítulo 22).[27]

Por otra parte, esta tipología es particularmente útil para explicar algunas expresiones de movilización social transnacional hemisférica y regional como las mencionadas al principio de este capítulo, especialmente en función de que estas redes transnacionales de incidencia comparten algunas creencias colectivas o algunos *marcos de acción colectiva* (*collective action frames*). Los estudios sobre este tipo de organizaciones han resaltado, por un lado, las estructuras de oportunidad política en las que operan; el efecto "bumerán" al que recurren para incidir sobre situaciones nacionales en función de la interacción dinámica entre las estructuras de oportunidad internacionales y las internas, y explican cómo el bloqueo de estas últimas orilla a la utilización de las primeras.[28]

25. Higgott, Underhill y Bieler 2000, 1-5.

26. Khagram, Riker y Sikkink 2002, 8.

27. Véase Serbin 2011.

28. En este sentido el "patrón bumerán", como lo caracterizan Keck y Sikkink (1998), puede ser considerado como un modelo de interacción entre las estructuras de oportunidad nacionales y las internacionales, particularmente en función de las *redes transnacionales de incidencia*.

Tres debates conceptuales consecuentes en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales

Por otra parte, la transición conceptual del término *actores no estatales* a la noción de *actores transnacionales* abre tres debates fundamentales que remiten principalmente al campo teórico de las RI, pero que también incluyen componentes teóricos y conceptuales originados en otras disciplinas de las ciencias sociales, en particular la sociología, la ciencia política y la economía.

En primer lugar, esta transición implica una expresa *crítica a las concepciones estatocéntricas* distintivas de la escuela del Realismo en el marco de la disciplina de las RI (véase el capítulo 2). Las concepciones estadocéntricas se enfocan en los intereses e instituciones políticas estatales para identificar y explicar lo que éstos aspiran en el ámbito de la política internacional, sin tener en cuenta que los estados han perdido el control sobre los actores privados o no estatales que, por su parte, pueden organizarse y movilizarse a través de las fronteras. Ni el poder explicativo de las teorías estatocéntricas ni la capacidad de los estados de controlar a los actores transnacionales son constantes. De hecho, la soberanía es variable y su sentido ha ido transformándose con el tiempo a nivel global y a nivel regional,[29] tanto en términos de su proyección y presencia externa, como de su apariencia y dinámica interna que es más relevante a la hora de analizar el papel de los actores transnacionales. Al incrementarse la autonomía de los actores transnacionales, su influencia sobre la política internacional se hace mayor y las teorías estatocéntricas resultan menos útiles para explicar esta política. Sin embargo, no significa que estas teorías sean obsoletas, y es necesario identificar cuándo los actores no estatales son importantes en la dinámica internacional y cuándo es razonable focalizarse sólo en las acciones e interacciones de los estados.[30]

En el marco del debate entre el enfoque estatocéntrico de raigambre realista y los enfoques transnacionales (teniendo en cuenta que uno no excluye al otro), Willetts señala algunos puntos fundamentales, de los que queremos resaltar fundamentalmente la diferencia entre *high politics*[31] atribuida a los estados y *low politics* atribuida a los actores no estatales (véase también el capítulo 9), en tanto que es una distinción que pone al margen la capacidad de los actores transnacionales de incidir sobre la política global y que diferentes ámbitos políticos remiten a actores distintos, en concordancia con la relevancia de los temas en debate. Mientras que las ETN y EMN ganan influencia a través del control de los recursos económicos, las ONG lo hacen a través de la posesión de información, de adquirir un estatus mayor y de comunicarse con eficacia. Tanto las ETN y EMN como las ONG han sido las principales fuentes de cambio económico y político en la política transnacional y global.

En segundo lugar, las críticas desde los enfoques transnacionalistas a las concepciones estatocéntricas, han dado lugar a un debate sobre la *gobernanza global* como fenómeno empíricamente observable. En este sentido, los académicos que cuestionan el supuesto dominante de las RI acerca de estados soberanos como piezas clave de un sistema internacional anárquico, con frecuencia usan la gobernanza global como una referencia conceptual en sus estudios de la política mundial, incluyendo en sus análisis una variedad de fenómenos tales como los movimientos sociales globales, la sociedad civil, las actividades de las organizaciones inter-

---

29. Serbin 2010.

30. Lake 2010, 46-51.

31. La visión estatocéntrica en las RI, y particularmente la escuela realista, considera como *high politics* los temas militares y de seguridad, vinculados a los intereses vitales del estado.

nacionales, la cambiante capacidad reguladora de los estados, las organizaciones privadas y las redes público-privadas; la creación de reglas y normas transnacionales, y las diferentes formas de autoridad privada.[32] De hecho, mientras que la idea de *Relaciones Internacionales* se basa conceptualmente en una preferencia no cuestionada por el estado-nación como unidad de análisis, el estudio de la gobernanza global asume que hay una amplia gama de formas de organización social y de toma de decisiones que no están dirigidas al estado ni emanan de él (véase el capítulo 22).[33]

Por cierto, Barnett y Sikkink[34] plantean que las RI son en la actualidad una disciplina centrada en la gobernanza de la sociedad global, de manera que el término de *gobernanza global* es útil como un nuevo concepto no sólo porque difiere de las relaciones internacionales o de la política internacional, sino también de otros como *política transnacional, política mundial* u *orden mundial.* En la práctica, se acuñó el concepto de *transnacionalidad* para acentuar que las relaciones internacionales no se limitan a las relaciones entre gobiernos, sino que es posible concebir formas de gobernanza del sistema internacional que ponen en duda la noción realista de un sistema internacional anárquico, sólo mitigado por el principio del equilibrio del poder.

Finalmente, en tercer lugar, estas transformaciones conceptuales han estado asociadas a la apertura de un espacio teórico para el desarrollo de enfoques constructivistas (véase el capítulo 4).[35] De esta manera, el Constructivismo asume un nuevo ámbito de investigación que corresponde al estudio del activismo transnacional. El papel de estos actores no estatales en la política mundial, las ideas que difunden y cómo esas ideas pueden transformar la realidad social internacional son los temas principales en los que se centran los estudios de los constructivistas de los últimos 15 años, a partir de su concepción básica sobre la construcción social del significado.

A partir del Reflectivismo y del Constructivismo específicamente, la disciplina de las RI vuelve con fuerza al campo normativo de las ciencias sociales y abre el diálogo entre los constructivistas de esta disciplina y los investigadores de los movimientos sociales de orientación sociológica.[36]

El regionalismo y los actores transnacionales

Tal como vimos al inicio del capítulo, los actores transnacionales, más allá de su desempeño global, pueden asimismo desarrollar una significativa capacidad de incidencia en los procesos regionales y acabar por articular ambos niveles (véase el capítulo 14). En este sentido, en el caso de la ASC, agotada la campaña anti-ALCA y pese a las limitaciones y dificultades de construir una agenda propositiva alternativa, se producen dos secuelas importantes en su desarrollo. Por una parte, se redefinieron sus prioridades en relación con la integración, a través de las posiciones presentadas, entre otros documentos, en el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero de 2006, sobre "Otra Integración es Posible". Por otra parte, se asimiló la agenda de la ASC a la plataforma ideológica del ALBA, como hemos documentado

32. Dingwerth y Pattberg 2006, 89.
33. *Ibíd.*, 191.
34. Barnett y Sikkink 2010, 79-80.
35. Reus-Smit 2001, 226-227; Hurd 2008, 312-313.
36. De la Torre 2011, 54; Price 2001, 580.

en otro sitio.[37]

Cabe señalar que al mismo tiempo que se produce la mundialización de las relaciones internacionales, como reacción frente al protagonismo y la hegemonía occidentales, pero sobre todo como reacción frente al proceso de homogeneización que trae esa mundialización, se acentúa la tendencia hacia la regionalización con base en la afirmación de determinadas afinidades y homogeneidades. De hecho, la globalización conlleva como complemento, etapa o reacción una *estructuración regional del mundo.*[38]

En este marco, la evolución del sistema de integración regional se explica a través de la interacción de tres variables: las organizaciones supranacionales, las reglas supranacionales y la sociedad transnacional en el marco de un sistema de realimentación entre la expansión de la sociedad transnacional y la institucionalización de la integración regional,[39] más allá de las diferencias conceptuales en torno a los términos *integración regional, regionalización* o *regionalismo.*[40]

Consecuentemente, la sociedad civil transnacional en general y los actores no estatales en particular se han hecho cada vez más relevantes para la política transnacional. Como afirman algunos analistas, *transnational society matters,* tanto a nivel global como a nivel regional, pues incide sobre las organizaciones intergubernamentales. Al mismo tiempo, las instituciones regionales, como principales interlocutores de estos actores, también pueden modelar las estrategias y las formas organizativas de los actores no estatales.[41]

En este marco, cuando se trata de analizar las interacciones entre la sociedad transnacional y un proceso de integración regional, se deben tomar en cuenta dos dimensiones: el impacto del sistema regional sobre la sociedad transnacional y el impacto de ésta sobre el sistema regional. Las reglas e instituciones regionales pueden contribuir a la emergencia de una sociedad transnacional y al mismo tiempo, la conformación de una sociedad transnacional puede contribuir al desarrollo del proceso de integración.

Conclusión

En suma, la globalización ha incidido sobre la transformación de las organizaciones regionales y sobre la emergencia de las redes transnacionales de incidencia de la sociedad civil, de la misma manera que ha dado lugar al despliegue de las ETN y las EMN como las *multilatinas*. Sin embargo, lo que nos interesa destacar es que cada vez se entiende más la importancia de vincular los procesos regionales con una participación significativa de los actores transnacionales tanto en asuntos globales como regionales. En este sentido, la globalización no sólo está circunscrita al crecimiento de los flujos financieros, a la transnacionalización de la producción y a la revolución de las comunicaciones, sino también a la difusión de los derechos humanos, del estado de derecho y el derecho internacional y las prácticas democráticas, con sus valores concomitantes.

Dicho proceso está indisolublemente ligado a la emergencia y desarrollo de una serie de actores transnacionales que promueven estos valores y aspiran a participar en la gobernanza global promoviendo bienes públicos de carácter global y regional.

37. Serbin 2011.
38. Del Arenal 2012, 68-69.
39. Parthenay y Sánchez 2011, 153.
40. Véase Serbin 2002.
41. Parthenay y Sánchez 2011, 155.

PARTE 3

La agenda global y regional contemporánea

16. Relaciones América Latina-Estados Unidos

Mariano Turzi

En la noche del 28 de junio de 2009 el presidente de Honduras, Manuel Zelaya Rosalesse, despertó con un fusil apuntándole a la cara. Un comando de las Fuerzas Armadas lo sacó de la cama y lo condujo a una base aérea al sur de Tegucigalpa, desde donde lo trasladaron en un avión militar a San José de Costa Rica. Todo parecía indicar que era el primer golpe de Estado en América Central desde el fin de la Guerra Fría. Pero la situación era más compleja, ya que el Poder Judicial y el Legislativo habían convalidado la acción militar. El debate se abrió en el país, la región y Estados Unidos acerca de qué posición de política exterior tomar frente a la destitución.

El presidente estadounidense Barack Obama calificó la situación como ilegal y advirtió que sentaría un terrible precedente. Pero su propia secretaria de estado, Hillary Clinton, cuidó de calificarlo de "golpe", ya que ello automáticamente suspendería toda ayuda norteamericana a Honduras. El senador republicano por Carolina del Sur, Jim DeMint, mantuvo por meses un veto legislativo al nombramiento del vicesecretario para América Latina, Arturo Valenzuela, y del embajador en Brasil, Tom Shannon. En la región, estas señales mezcladas confirmaron a prudentes, cínicos y escépticos la vocación democrática estadounidense. Esta percepción fue fijada luego de años de intervenciones militares, operaciones encubiertas y apoyos abiertos a interrupciones del orden democrático como el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, el desembarco en Playa Girón (Bahía de Cochinos) en Cuba en 1961 o el apoyo a los militares chilenos que derrocaron a Salvador Allende en Chile en 1973.

Los desencuentros y el resentimiento que lleva al enfrentamiento o a la indiferencia han signado históricamente las relaciones de Latinoamérica con Estados Unidos. Las coincidencias son pocas, esporádicas y de poca duración. Pero aun cuando las hay, aun cuando existen intereses comunes, ha sido difícil articular un núcleo de políticas de largo plazo para dar un marco estratégico a la relación. En el episodio de Honduras, el propio Zelaya había declarado al diario español *El País* el día anterior al golpe: "Aquí estaba todo listo para dar un golpe de estado y si la embajada de EU lo hubiera aprobado, hubieran dado el golpe. Pero la embajada de EU no aprobó el golpe. Y fíjese lo que le voy a decir: si ahora mismo estoy aquí sentado, en la casa presidencial, hablando con usted, es gracias a Estados Unidos."[1]

1. Ordaz, Pablo, "El ejército de Honduras detiene al presidente Zelaya y lo expulsa a Costa Rica", *El País*, 26/6/2009, en <http://internacional.elpais.com/internacional/2009/06/28/ actualidad/1246140016_850215.html>.

En este capítulo nos proponemos pensar un marco de análisis para comprender las causas que han dado esa naturaleza a las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Con este marco se busca descubrir los patrones e identificar las causas que explican la forma y la dinámica de la vinculación. En la primera sección se clarifica y define al objeto-sujeto América Latina. En la segunda sección se estudian los factores estructurales, los límites o los contextos dentro de los cuales se ha desarrollado la vinculación. La tercera sección se ocupa de la agencia, el elemento dinámico y que sufre la influencia de ideas, intereses e instituciones. Se explora allí el papel de la estructura institucional estadounidense, las ideas predominantes en política exterior y la interpenetración con intereses de economía política para explicar la política exterior hacia Latinoamérica. Finalmente, se concluye con el lado latinoamericano y se identifican los posibles derroteros que puede seguir esta relación.

América Latina como unidad de análisis

Comencemos por una clarificación metodológica: la noción de *relación entre América Latina y Estados Unidos* es inexacta por el simple motivo de que América Latina no existe. No existe como unidad de análisis, como actor colectivo unificado en el escenario global. Contigüidad geográfica, historia común, coincidencia política o intereses económicos convergentes no alcanzan como condición suficiente para adscribir uniformidad en política exterior. América Latina no es una realidad política totalizadora ni una entidad con autoridad centralizada (véase el capítulo 8).

América Latina no es un estado, sino un conjunto de estados con intereses propios, visiones específicas y acciones independientes. Las diferencias nacionales se encuentran en todo tipo de criterios que podrían utilizarse para (des)agregar a la región según diferentes categorías. Basándose en factores políticos internacionales, podrían hacerse dos clasificaciones, según el grado de interdependencia con Estados Unidos (lo que resultaría en una América Latina del Norte con México a Panamá y el Caribe por un lado, y América del Sur crecientemente sin Colombia y Venezuela, por otro) y según la intensidad de la relación con China (como potencial alternativa o carta de negociación frente a Estados Unidos). Tomando la política interna como criterio, se dividió a la región según los proyectos políticos ideológicos (como lo hizo Castañeda al diferenciar según las etiquetas de "nueva izquierda" y "vieja izquierda"). El grado de integración o aislamiento internacional haría surgir una fragmentación geoeconómica entre un eje centroamericano orientado a Estados Unidos y dos ejes sudamericanos: uno orientado al Pacífico y otro hacia el Atlántico. Militarmente, hay un continuo de posturas según el grado de separación existente entre defensa externa y seguridad interna. Pero el paradigma que antes dividía al arco andino focalizado en seguridad interna y al Cono Sur en seguridad externa ya no tiene vigencia. Existe más bien un continuo que va desde quienes han mantenido restricciones (Argentina, Uruguay) hasta quienes ya están operando en temas de seguridad interna con sus fuerzas militares (Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela, América Central), con casos medios como Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay.[2]

Tomar la región como un todo uniforme o indiferenciado obvia las diferencias internas que están llevando –cada vez más– a los países latinoamericanos por derroteros divergentes de política exterior en su relación con Estados Unidos. México, Centroamérica y el Caribe se

2. Battaleme 2009; Battaglino 2012.

encuentran crecientemente atraídos a la órbita de influencia norteamericana. Vinculadas por comercio, inversiones y migración, hay una identidad inclusive cultural entre Texas y Tegucigalpa, Los Ángeles y San Salvador, Miami y Panamá. Esto ha dado lugar a que los temas bilaterales vinculantes se deriven directamente de la extraordinaria y creciente interpenetración de Estados Unidos y estos países. Así, se ha formado una agenda de naturaleza "intermedia"[3] formada por temas de índole internacional que requieren de coordinación nacional. Entre los temas que constituyen esta agenda se cuentan: movimiento de bienes, personas, armas y drogas, lavado de dinero, respuesta a desastres naturales, protección del ambiente y prevención de amenazas a la salud pública.

Luego está Brasil, el gigante continental que nunca se ha visto a sí mismo como una nación latinoamericana, que sólo ha profundizado esta creencia a partir de su cambio al estatus de potencia emergente en el escenario mundial. Como toda potencia ascendente, busca asegurar la hegemonía en su región, para lo cual tiene que cerrar Sudamérica lo más posible a la influencia norteamericana. Un tercer agrupamiento lo constituyen los países andinos Bolivia, Perú y Ecuador (junto a Guatemala y Paraguay) que crecientemente definen matrices de economía política marcadas por su herencia indígena precolombina y un retorno a políticas de identidad. Venezuela ha estado señalada por el proyecto bolivariano del chavismo que se enfrenta directamente a Estados Unidos, junto con Cuba y Nicaragua. Colombia transita por el lado opuesto, identificando a Washington como esencial para la resolución de sus problemas internos de seguridad. En el Cono Sur, Argentina mantiene su histórica ciclotimia internacional con Estados Unidos, mientras que Chile y Uruguay encuentran en el acercamiento a Washington una forma de fortalecer posiciones en la región.

Cuando en los ámbitos norteamericanos se habla de relaciones entre América Latina y Estados Unidos, lo que en realidad se estudia es la política exterior de aquel país hacia América Latina. Pero una generalización como "América Latina" (más prevaleciente en el ámbito académico) o "hemisferio occidental" (en el diplomático) pierde especificidad.

¿Por qué, entonces, dedicamos un capítulo a las relaciones entre un estado y una entidad que supuestamente no existe? Porque descubriendo las falencias de esa construcción intelectual se revela la estructura de relaciones de poder que hay detrás de la conceptualización. Siguiendo a Said (1990), la construcción "América Latina" permite que la América no Latina (Estados Unidos) se defina en contraposición a esa imagen, idea y experiencia de destino colectivo americano. Al escindirse, fija la identidad ajena y por oposición sustenta la propia. Podríamos aplicar el argumento de Said sobre el Orientalismo para postular que la distinción "latina" expresa y representa cultural e ideológicamente un modo de discurso que se apoya en un conjunto de instituciones, enseñanzas, imágenes, doctrinas y burocracias que reedifican sobre América Latina un aparato conceptual casi colonial. De esta manera, la región aparece como un *lugar* más que como un *actor* de relaciones internacionales, como un *objeto* pasivo subordinado a fuerzas extrínsecas más que un *sujeto* activo capaz de construir su propio destino internacional. Exploremos entonces qué elementos de estructura y qué elementos de agencia podemos tomar en un modelo de análisis que nos ayude a comprender mejor los determinantes causales y las dinámicas imperantes en esta relación.

3. Lowenthal 2006.

Estructura

Lo primero que ayuda a explicar las relaciones de Latinoamérica con Estados Unidos es el contexto histórico y político global. Es el nivel más general o estructural. En la disciplina de Relaciones Internacionales (RI), *estructura* es un término que hace referencia a la forma que tiene el sistema internacional. Esta forma se deriva principalmente de dos determinantes o principios organizadores: la anarquía y la distribución del poder.[4] *Anarquía* no quiere decir caos, sino el hecho de que no exista una jerarquía de poder claramente definida. La distribución de poder puede ser unipolar (el poder en manos de uno), bipolar (entre dos, generalmente en competencia o pugna) y multipolar (entre tres o más). Lo que indica la estructura es que la variación en la distribución del poder en el sistema tiene un efecto directo en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Por ejemplo, durante la bipolaridad de la Guerra Fría, la relación estaba fuertemente condicionada por el paradigma de enfrentamiento entre Washington y Moscú, que obligaba a optar por estar en el campo occidental o el soviético (véase el capítulo 10). Pero eso no ocurre hoy, cuando el sistema ya no se rige por la bipolaridad sino por elementos de unipolaridad y multipolaridad.

Por eso, Estados Unidos financió a los *contras* para derrocar al gobierno sandinista de Daniel Ortega en la década de 1980, pero no tomó acciones de ese calibre cuando retornó al poder en 2007. Por eso, el presidente Kennedy ordenó disparar sobre los buques soviéticos que se dirigían a Cuba en 1962 y el presidente George W. Bush ni siquiera se alarmó cuando buques rusos visitaron Venezuela, Panamá, Nicaragua y Cuba en 2008. Fabián Bosoer explica esta cambiante (re)configuración latinoamericana: "la dimensión sistémica de América Latina como conjunto regional está marcada por 'geografías variables', que resultan de dinámicas y sinergias con contradicciones y conflictos propios; pero que profundizan una tendencia hacia esquemas que empoderan a la región".[5]

El efecto del cambio relativo en la distribución de poder está limitado en la relación por el hecho de que desde el ascenso norteamericano en el siglo XIX hasta entrado el siglo XXI el país del norte es el actor central en el sistema internacional. Por supuesto, ha habido fases o ciclos en el poder norteamericano: ascendente, preeminente, hegemónico, declinante, y éstas han dado lugar a diferentes calificaciones, según métricas objetivas y según interpretaciones ideológicas: potencia global, superpotencia, hiperpotencia, imperio. Pero el hecho del inmenso diferencial de poder que existe entre la región y Estados Unidos genera una *asimetría* intrínseca o estructural en la relación América Latina-Estados Unidos.

¿Qué quiere decir lo anterior? Que de todo el conjunto de relaciones exteriores que tengan los países latinoamericanos (con China, con la Unión Europea, con Rusia, con India) ninguna es como la relación con Estados Unidos, precisamente por la posición que este país ocupa en el sistema internacional (véase los capítulos 17 y 18). La Teoría de la Asimetría postula que la disparidad entre las capacidades de los estados tiene un efecto en las relaciones.[6] Estas diferencias hacen que el lado más pequeño –siempre medido en términos de poder– se encuentre más expuesto que el lado mayor en una relación asimétrica. Se trata de un hecho categórico en las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos. Aun si la relación fuese igualmente positiva

4. Waltz 1988.
5. Bosoer 2010, 2013.
6. Womack 2007.

o negativa para ambos, siempre es el lado más expuesto el que será más afectado. Pero en el caso puntual que estamos estudiando, esto ha causado que exista un menor interés y atención del lado mayor. La mirada de Washington siempre estuvo más focalizada hacia sus aliados del oeste o enemigos del este o al Medio Oriente, más que hacia sus vecinos del sur.

Ya encontramos aquí la primera clave para comprender las relaciones entre América Latina y Estados Unidos que señalamos al inicio de este tema: *el contexto histórico y político global*. Recuerda Womack que las tareas básicas en la gestión de una relación asimétrica son dos: la neutralización de las arenas de intereses divergentes y el control de la exageración del conflicto. Y sin embargo, como muestra el ejemplo con el que abrimos este capítulo, Washington ha fallado sistemáticamente en ambos frentes. La región parece ser irrelevante para los intereses estratégicos norteamericanos, que desde hace más de una década han pasado a estar subordinados al paradigma de seguridad nacional de la lucha contra el terrorismo. Y los temas que son importantes para la región (comercio, tráfico de drogas y armas y reforma migratoria) no recibieron demasiada atención en Washington. Algo de esta situación pareció comenzar a modificarse con el régimen de Obama, la ratificación de los acuerdos de libre comercio con Panamá y Colombia en 2011 y la nueva ley migratoria de 2013. Por qué América Latina parece ser irrelevante para Estados Unidos es una de las paradojas más grandes de las relaciones internacionales, ya que es la única región del mundo de la que geográficamente nunca podrá apartarse.

La proximidad determinaría que para aprovechar ventajas o reducir amenazas, la relevancia de la región fuera mucho mayor de lo que en la realidad es. Russell y Tokatlian perciben tres factores que se combinan para que los estados latinoamericanos cobren mayor o menor relevancia para Estados Unidos:

1. *Factores permanentes* como tamaño y situación geográfica.
2. *Factores durables* como el poder relativo, medido por indicadores como la producción industrial, la abundancia de recursos naturales, la identidad internacional del país (lo que Joseph Nye ha llamado *soft power*), el grado de concentración o diversificación de las relaciones exteriores y la densidad de vínculos con Estados Unidos, sea a través de actores estatales o de actores privados subnacionales.
3. *Factores contingentes* que son la significación estratégica de un país para Estados Unidos en una etapa o coyuntura determinada (como Cuba o Chile durante la Guerra Fría, México o Colombia durante la guerra contra las drogas o Brasil de desatarse una competencia por los recursos hídricos).[7]

Al continuar en estos niveles de análisis, es difícil comprender por qué para Estados Unidos la región no es prioritaria. La cercanía geográfica genera complementariedades positivas (relocalización de empresas y regionalización de cadenas de producción por el TLCAN) y también negativas (tráfico de drogas y armas hacia México). Latinoamérica es un mercado de más de 543 millones de habitantes y un destino de inversión para las empresas norteamericanas, así como el mercado estadounidense es una fuente de expansión, financiamiento, investigación y desarrollo para las empresas latinoamericanas, sean las grandes *multilatinas* o las pequeñas y medianas (véase el capítulo 15). Sociopolíticamente, existe una coincidencia entre los princip-

7. Russell y Tokatlian 2009.

ios organizadores básicos del régimen político (democracia) y el régimen económico (mercado). En cuanto a la seguridad, es un continente sin armas nucleares, una zona de paz en la que no hubo enfrentamientos armados entre los estados de la región en todo el siglo XX y donde no se registra violencia sectaria de base étnica o religiosa (véase el capítulo 12).[8] Intelectualmente, esta indiferencia se arraiga en la disciplina, dominada por las corrientes realistas con una visión estrechamente focalizada en la dimensión militar del poder. En el ámbito político, la Guerra Fría centró la toma de decisiones estadounidense en Europa (aunque el punto de mayor cercanía a la aniquilación nuclear haya sido en América Latina durante la crisis de los misiles en Cuba).

Con respecto a la segunda tarea –evitar la sobreactuación–, ninguna de las dos partes de la relación ha mostrado la capacidad o voluntad suficientes para llevarla a cabo con buen tino. Así, las relaciones se mueven como un péndulo que oscila entre la indiferencia y la prepotencia por parte del socio mayor, en un remolino que cuando acaba deja a las partes creyendo que la otra no puede ser un socio diplomático confiable.[9] Del lado norteamericano se denuncia la falta de continuidad de las políticas y la desconfianza en las palabras y acciones de los líderes latinoamericanos, que sucumben a los vaivenes de la política interna. Del otro lado, se remarca la duplicidad con que Washington ha manejado sus apoyos, desde la promoción de la democracia hasta el sostenimiento de regímenes dictatoriales, y se recuerda la frase de Theodore Roosevelt sobre Anastasio Somoza: “Puede que sea un h… de p… pero es nuestro h… de p…”

Agencia

¿Por qué la relación entre Estados Unidos y América Latina es una sucesión de espasmos entre la desesperación y el desinterés, entre el intervencionismo y el abandono, entre la comunidad de valores y el interés propio? La estructura no nos puede explicar estas variaciones y debemos sumar a nuestro marco a los actores, que aportan el elemento de *agencia* (la acción humana) al proceso dinámico de interacción mutua y con efectos recíprocos que dan la forma final a las relaciones internacionales. La agencia se divide en tres partes: las disposiciones ideológicas de la política exterior (bases culturales que forman las visiones del mundo y del papel de cada nación en él), las bases de apoyo nacionales (tanto los alineamientos partidarios internos como los intereses económicos que influyen en la formación de la política exterior) y los procesos de toma de decisiones (el organigrama gubernamental, la particular interacción de funciones y autoridades de los diversos órganos del gobierno estadounidense) (véase el capítulo 9). Estas tres partes representan los tres vectores que informan la acción política: ideas, intereses e instituciones. Ideas e instituciones dan los marcos perceptuales y de poder dentro de los que se busca alcanzar los intereses (nacionales y personales).

En sus interacciones internacionales los gobernantes tratan de maximizar el interés nacional. Pero para un político (latinoamericano o norteamericano) eso quiere decir maximizar la capacidad de satisfacer las presiones internas, las demandas de su electorado o coalición ganadora,[10] lo cual incide en la probabilidad de mantenerse en el poder. Encontramos una clave analítica en el análisis de Robert Putnam, cuando formaliza las interacciones internac-

8. Kacowicz 1998.
9. Pastor 2001.
10. Bueno de Mesquita 2012.

ionales como un *juego de dos niveles.*[11] Según este autor, las interacciones están determinadas en dos planos: la que ocurre entre los gobiernos nacionales y la que tiene lugar entre cada uno de esos gobiernos y sus públicos internos. Putnam mira al interior de los estados y nos recuerda que no son actores unitarios, coherentes o perfectamente racionales. Los intereses nacionales no siempre son inmanentes, sino el resultado de conflictos internos de poder o influencias de grupos locales que persiguen sus intereses y presionan al gobierno para que adopte determinado conjunto de políticas. La estructura de *instituciones* (y el proceso de toma de decisiones) es clave en Estados Unidos, ya que está específicamente diseñada como un sistema de frenos y contrapesos con balances mutuos, superposiciones, controles cruzados y oposiciones burocráticas para proteger la autonomía de los poderes y evitar una concentración de poder que termine en autocracia.

Observemos un ejemplo en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En 1954, el presidente de Estados Unidos Dwight D. Eisenhower provocó la caída del gobierno democráticamente electo de Jacobo Arbenz en Guatemala, mediante una acción encubierta organizada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA). De acuerdo con los documentos desclasificados en el Archivo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, la operación PBSUCCESS fue autorizada por el presidente en agosto de 1953, con un presupuesto de 2.7 millones de dólares para "guerra psicológica, acciones políticas y subversión".

Se ha discutido siempre si el programa de Arbenz era de progresismo reformista, socialismo indefinido o velado comunismo. También se ha discutido el derecho norteamericano a la intervención en un país soberano. Pero nada de esto es lo central para entender el mecanismo que llevó a la ejecución de decisiones de política exterior, la base sobre la que se construyen las relaciones internacionales.

Cuando miramos más allá de las justificaciones militares y las denuncias ideológicas, encontramos una trama de *intereses* que explican por qué se actuó de cierta manera. Contamos con un modelo explicativo más preciso para entender las interacciones internacionales y explicar los determinantes de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En el caso de Guatemala, se observa que los hermanos John Foster y Allen Dulles, que ocupaban la posición de secretario de estado (el cargo más alto en diplomacia estadounidense) y director de la CIA, respectivamente, habían sido abogados de la firma Sullivan and Cromwell, que tenía a su cargo la consejería legal de la United Fruit Company para Centroamérica. Henry Cabot Lodge, embajador en las Naciones Unidas, y John Moors Cabot, subsecretario de estado para la América Latina, eran accionistas de la United Fruit. Y Arbenz llevaba a cabo un programa de reforma agraria en Guatemala que afectaba directamente a la empresa, la cual era el mayor terrateniente del país (controlaba más de 20% de la tierra arable).

Esta trama de intereses económicos se combinó con una estructura de toma de decisiones cruzada, en la que la CIA pudo cumplir el objetivo estratégico para Estados Unidos (contención del comunismo) a un costo relativamente bajo en términos materiales (menos de 20 millones de dólares), humanos (sin bajas significativas, teniendo en cuenta que Eisenhower y otros de los que tomaron las decisiones habían vivido la Segunda Guerra Mundial) y de reputación (la operación era encubierta).

Justamente, un error común de analistas y políticos latinoamericanos es creer que la política

11. Putnam 1998.

exterior norteamericana responde a un *deus ex machina* (una figura omnisciente y omnipotente que parece señalar y resolver las cosas) en la Casa Blanca o a un conjunto de hombres fuertes y desalmados que en un cuarto oscuro fuman habanos mientras planean el dominio global. Si bien abundan a lo largo del continente los malvados con oscuras intenciones, lo cierto es que en Estados Unidos el campo de las *ideas* es fragmentado y contradictorio. Walter Russell Meade ayuda a configurar el universo perceptual de la política exterior norteamericana cuando identifica cuatro tendencias principales, de acuerdo con los líderes que las inspiran:

Cuadro 1. Orientaciones ideológicas que informan la política exterior norteamericana

	Jacksonianos (Andrew Jackson)	Wilsonianos (Woodrow Wilson)	Jeffersonianos (Thomas Jefferson)	Hamiltonianos (Alexander Hamilton)
Base	Popular	Humana	Nacional	Cosmopolita
Doctrina política	Nacionalismo	Internacionalismo	Aislacionismo	Interdependencia
Interés nacional	Defensa	Comunidad	Democracia	Comercio
Accionar internacional	Unilateral	Multilateral	Uni-multilateral	Multilateral
Uso de fuerza	Guerra total	Seguridad colectiva	Diplomacia	Guerra limitada

En la sucesión de las presidencias estadounidenses, cada una de estas tendencias intelectuales ha impregnado diferentes partes del gobierno. Las ideas encuentran mayor recepción en cierto tipo de instituciones. Por ejemplo, en el Departamento del Tesoro tiende a predominar la visión hamiltoniana, mientras que en el de Defensa la wilsoniana encuentra menos predicamento. Además, las visiones no son exhaustivas. La visión dominante durante el régimen de George W. Bush fue la neoconservadora, que fusionó de manera insólita el optimismo triunfalista wilsoniano con el uso de la fuerza intervencionista jacksoniano; como los definió John Mearsheimer: “wilsonianos con dientes”.[12]

En el diseño de un relacionamiento con Estados Unidos, tanto tomadores de decisiones como analistas latinoamericanos han tendido a adscribir una unidad de acción y coherencia de propósito a la política exterior norteamericana que en más de una ocasión no ha tenido. Muchas veces el *policy output* es más el resultado de interacciones encontradas que de proyectos coherentes.

Del lado latinoamericano, también es útil aplicar el esquema de ideas, instituciones e intereses para anticipar qué puede esperarse de cada uno de los países de la región en su política exterior hacia Estados Unidos. Este esfuerzo de desagregación es necesario, ya que la región no actúa internacionalmente como una unidad. La acción colectiva latinoamericana formal e

12. Mearsheimer, “Hans Morgenthau and the Iraq War: Realism versus Neo-Conservatism”, en <http://www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/morgenthau_2522.jsp>

informal ha estado ligada a una agenda más de reacción, constituida sobre todo por la búsqueda de soluciones políticas y diplomáticas para evitar conflictos armados, responder a crisis humanitarias en la región o restringir el poder y la influencia de Estados Unidos. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parece haber avanzado en cuestión de unidad y coordinación de posturas y políticas, como el unánime rechazo a las destituciones de Zelaya en Honduras (2009) y de Lugo en Paraguay (2012), al terrorismo como forma de hacer política, a la falta de límite a los acreedores internacionales o fondos "buitres" y al referéndum sobre la autodeterminación de las Islas Malvinas (2012). Pero aún la región dista de tener una única voz en los asuntos internacionales.

De esta manera, Russell y Tokatlian identifican los modelos de política exterior predominantes en América Latina desde la década de 1990 y las opciones estratégicas de la región en relación con Estados Unidos. Los autores identifican los componentes básicos de cinco modelos de política exterior de los países latinoamericanos frente a Estados Unidos luego de finalizada la Guerra Fría: acoplamiento, acomodamiento, oposición limitada, desafío y aislamiento. Aunque se expresan en conjuntos diferenciados de premisas y prácticas, todos ellos –marcan los autores– pueden inscribirse dentro de la lógica de las relaciones asimétricas. La vigencia de esta lógica se ha expresado en la permanencia de cuatro objetivos históricos de la política exterior latinoamericana: la búsqueda de autonomía, la superación del subdesarrollo, la diversificación de las relaciones exteriores y la restricción del poder estadounidense.

Cuadro 2. Modelos de política exterior de América Latina con Estados Unidos

Nombre	Descripción	Lugar para Estados Unidos	Ejemplos
Acoplamiento	Plegamiento a intereses estratégicos vitales globales y regionales de Estados Unidos, apoyando la sintonía con Washington en organismos internacionales y especialmente en las cuestiones delicadas de seguridad global. Integración regional distante.	Aliado	Argentina (Menem), Bolivia (Sánchez de Losada), Colombia (Uribe), México (Salinas de Gortari) y Perú (Fujimori y Toledo)
Acomodamiento	Acompañamiento selectivo y puntal. Preferencia de armonía con Washington. Integración regional económica, basada en interesespropios y sin compromiso colectivo por relativa indiferencia hacia la región.	Amigo	Chile, Costa Rica, México (Zedillo y Fox), Panamá y Uruguay.
Oposición limitada	Combina desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. Integración regional esencial para aumentar el poder negociador frente a Estados Unidos. Vínculos políticos regionales tienen importancia estratégica.	Poderdual (amenaza y oportunidad)	Brasil, Argentina (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), Venezuela (Chávez, 1998-2002), Bolivia (Evo Morales) y Ecuador (Correa)

Nombre	Descripción	Lugar para Estados Unidos	Ejemplos
Desafío	Distanciamiento y rechazo a Estados Unidos para contrarrestar su poder. Integración regional completa: económica, política, diplomática, cultural y militar. Impugnación revisionista del orden internacional	Enemigo	Cuba y Venezuela (Chávez desde 2002), Bolivia (Evo Morales desde 2010), Nicaragua (Daniel Ortega)
Aislamiento	Secundar a Estados Unidos con sigilo y bajo perfil. Integración regional con importancia mínima y de tipo oportunista, para extraer concesiones de Washington.	Patrón	Paraguay (Partido Colorado), Caribe insular más próximo a Estados Unidos)

Conclusión

Para comprender las relaciones entre Estados Unidos y América Latina hay que desagregar a ambos actores. América Latina no es un actor unitario, sino muchos y con diversas y divergentes realidades. El modelo de análisis presentado busca combinar estructura y agencia. Del lado de la estructura, la asimetría aparece como el factor explicativo más importante para entender la desatención y el desinterés de Washington hacia la región y explica algunas posturas confrontativas de gobiernos latinoamericanos que sacan rédito político interno del enfrentamiento con Estados Unidos. En términos de la agencia, las ideas, instituciones e intereses se combinan de manera caótica, cambiante y contradictoria en la política exterior norteamericana hacia la región.

Respecto a los países latinoamericanos, hay cinco modelos de inserción internacional, integración regional y relación bilateral con Estados Unidos: acoplamiento, acomodamiento, oposición limitada, desafío y aislamiento. Cada uno de estos posicionamientos de política exterior responde a los condicionantes del sistema internacional y a las estructuras nacionales de la economía política, modelos de desarrollo y coaliciones políticas internas.

La asimetría es el dato analítico central histórico en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. De forma recurrente, esa disparidad de capacidades se ha traducido en divergencia de prioridades. Al mirar hacia el futuro, la tarea principal para el lado más expuesto de esta relación será clarificar intereses y percepciones para maximizar beneficios potenciales y, sobre todo, anticipar y minimizar los impactos negativos.

17. América Latina y la Union Europea: ¿Una relación perfecta?

Stéphan Sberro

Porfirio Muñoz Ledo, quien en 2000 fue el primer embajador mexicano en Bruselas después de la entrada en vigor del primer acuerdo de libre comercio firmado entre la Unión Europea (UE) y un país latinoamericano, estimó que México había cometido un error de negociación. Para el famoso político, en vez de un diálogo político y de cooperación institucionalizada se debería haber solicitado ser miembro de pleno derecho de la UE. Más allá de la broma provocadora, Muñoz Ledo quería expresar la idea de que tomando en cuenta los lazos históricos, religiosos, culturales, lingüísticos e incluso familiares tan fuertes entre México y Europa, no se trataba de una relación internacional como cualquier otra. Lo que vale para México vale en realidad para todos los otros países latinoamericanos que fueron creados y poblados por europeos en una proporción aun mayor que la de México.

Cuando ese sueño de alianza estratégica entre ambos continentes se hizo realidad en la última década del siglo XX, despertó poco entusiasmo. Esta relación que hoy incluye el libre comercio, la cooperación y el diálogo político es excepcional en la vida internacional atormentada de principios del siglo XXI. Y sin embargo todos la consideran normal en el mejor de los casos, pero hasta aburrida e irrelevante. Se reúnen decenas de jefes de estados y gobiernos, como en Santiago en 2013 en la indiferencia general.

La relación entre América Latina y la Unión Europea es ejemplar en las relaciones internacionales en dos sentidos. Por una parte, el alejamiento geográfico entre ambas regiones no impide que se mantengan fuertes lazos. Estos lazos no permanecen confinados en los ámbitos históricos y culturales, sino que también son muy fuertes en materia de cooperación y de comercio. Es notable que a pesar de la proximidad de Estados Unidos, América Latina haya conservado a la UE como su primer socio comercial, su primer inversionista, su primer donante de ayuda en materia de cooperación. Esta importancia varía con cada país, pero, aun para los países más cercanos a Estados Unidos, como México o las naciones de América Central, la UE conserva una importancia decisiva. Se mantiene en el primer lugar en cuanto a inversión extranjera acumulada, incluso en el caso de México en ciertos años.

Por último, estos lazos también son muy estrechos en el ámbito político. En los foros internacionales, ambas regiones comparten y defienden los mismos valores sobre la democracia y el respeto a los derechos humanos. Ambas dicen anhelar y propugnar un nuevo orden internacional en el que los valores realistas predominantes en otras regiones del mundo, como el uso de la fuerza o el estado-nación como unidad de base para la toma de decisiones internacionales, sean reemplazados por una visión más liberal para la cual las normas y valores tengan una may-

or relevancia. Asimismo, no debe sorprender que a pesar de las inevitables colisiones de intereses entre dos regiones con economías y ventajas comparativas distintas, haya convergencias de fondo acerca de los grandes debates del momento, como por ejemplo el cambio climático (véase el capítulo 19). Por consiguiente, la relación de América Latina y la UE ejemplifica la posibilidad de que entre dos regiones que durante siglos se opusieron de forma especialmente sangrienta y que no comparten el mismo espacio geopolítico ni los mismos intereses inmediatos, se pueda fincar una relación cercana, apaciguada y mutuamente provechosa.

La segunda acepción de la palabra *ejemplar* se encuentra en la densa red de instrumentos políticos, económicos, de cooperación e institucionales que supieron construir las dos regiones para concretar, mantener y desarrollar sus relaciones. Al lado de la calidad de la relación, de la importancia de las dos regiones en las relaciones internacionales, el hecho de que estos instrumentos sean tan numerosos, sofisticados y eficaces ha suscitado reflexiones sobre una nueva forma de relaciones internacionales basadas no exclusivamente en las relaciones entre estados, sino en *las relaciones entre regiones* (véase el capítulo 14). Además, para entender cabalmente las relaciones entre dos países ubicados en dos regiones distintas, no basta con tener en cuenta estas relaciones exclusivamente en el ámbito bilateral. También es necesario considerar las relaciones entre las dos regiones en las cuales se insertan. Si bien tan novedosas claves de lectura de las relaciones internacionales no se limitan a la relación entre América Latina y Europa, de cualquier manera ésta constituye su mejor ejemplo.

El propósito de este capítulo es describir en la primera parte el marco institucional y político de la relación birregional. En la segunda parte, más breve, ahondaremos en los aspectos más teóricos que abre esta relación para un internacionalista. Concluiremos con un balance crítico y con el señalamiento de algunas perspectivas. Aquí sólo hablaremos de la UE como región, no por países. Es más difícil en el caso de América Latina, dado el grado mucho menor de integración de un continente, que contrariamente a Europa, no habla con una sola voz ni negocia a través de una sola institución. Por eso, tendremos que considerar de maneras distintas los países del subcontinente. Inevitablemente, Brasil y México, que juntos representan más de 50% de la población y más de 60% del PIB de la región,[1] ocuparán un lugar destacado tanto en la descripción como en el análisis que se propone para este capítulo. Además hay una excepción, Cuba, con la cual las relaciones permanecen tensas y se interrumpieron totalmente en 2003 durante dos años, precisamente cuando las relaciones con el resto de América Latina despegaban.

Los instrumentos de la relación entre la Unión Europea y América Latina

La relación bilateral dio un brinco cualitativo para volverse una relación ejemplar en la década de 1990. Hasta entonces, a pesar del establecimiento temprano de relaciones diplomáticas entre la CEE (Comunidad Económica Europea) y diversos países de América Latina, y de la firma de una primera generación de acuerdos de cooperación ya en la década de 1970, la relación birregional era distante. América Latina estaba inmersa en sus problemas políticos y había adoptado una estrategia de desarrollo regional basada en la sustitución de importaciones

1. Business Monitor International 2011.

que no favorecían la apertura al exterior. Por su lado, la CEE ubicaba a América Latina, y a Asia, en el último círculo de sus prioridades exteriores. De repente, esta situación cambió con la convergencia de tres grupos de factores que tienen que ver con la evolución de las dos regiones y los cambios internacionales en general. En Europa, la adhesión de España y Portugal en 1985, así como la emergencia paulatina de una verdadera ambición internacional común, plasmada en el Tratado de la Unión Europea en Maastricht en 1992 con el que se estableció una política exterior y de seguridad común, incrementó el interés europeo por América Latina. En el mismo momento, los países latinoamericanos se democratizaban y emergían de dos décadas de violencia política, al tiempo que abandonaban, uno por uno, su estrategia de sustitución de las importaciones para abrirse al comercio internacional.

Finalmente, el boyante contexto internacional de los años 90 acabó de acercar a las dos regiones. Con un crecimiento económico sostenido, la aceptación casi universal del Consenso de Washington sobre la democracia y la liberalización económica por un lado, la caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría por el otro, desaparecieron todos los obstáculos políticos para una relación privilegiada, que hemos calificado de *ejemplar*. Esta relación ejemplar adoptó tres formas que aparecieron en el plazo de 10 años; las *cumbres birregionales,* los *acuerdos globales* y las *asociaciones estratégicas.*

Las cumbres birregionales

En este contexto extremadamente favorable, en 1999 el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, tuvo la ambiciosa idea de formar una asociación birregional entre América Latina en su conjunto y la UE. Para lograrlo se acercó a Alemania y Francia. Se convocó a una Cumbre de los jefes de estado del Grupo de Río y de los de la Unión Europea. A los tres padrinos iniciales se agregaron dos dirigentes estratégicos para el éxito de la iniciativa. El primero fue el jefe del gobierno español, José María Aznar, en reconocimiento del papel motor de España en la relación bilateral. Esta intuición fue inteligente, pues España fue en los años siguientes el principal defensor de la relación estratégica. El segundo jefe de estado que apadrinó la idea fue el presidente de México, Ernesto Zedillo, quien un año más tarde firmó el primer acuerdo de asociación bilateral con la UE. México era, además, presidente *pro tempore* del Grupo de Río, que tanto había contribuido a crear. Después de Brasil, España y México se convirtieron en los principales pilares de la nueva relación estratégica y los anfitriones de las dos cumbres siguientes.

Desgraciadamente, desde su creación las *cumbres birregionales* no se mostraron a la altura de las ambiciones que habían precedido a su instauración. Por una parte, fue difícil dar un contenido concreto a sus ambiciones; por la otra, el contexto tan favorable al despegue de la relación cambió tajantemente. Para la segunda Cumbre de Madrid, los atentados del 11 de septiembre de 2001 impusieron una agenda de seguridad que no unía las dos regiones (véase el capítulo 11). La Cumbre de Madrid quedó dominada por preocupaciones y divisiones nuevas.

Dos años más tarde, la Cumbre de Guadalajara marcó un breve repunte con la presencia de 10 nuevos países europeos, una agenda más clara y el lanzamiento de un programa concreto, EUROSOCIAL, para combatir las desigualdades sociales en conjunto. Pero en Viena en 2006,[2] la cumbre fue el teatro de profundas divisiones entre los latinoamericanos sobre el tipo de relaciones que América Latina quería con el mundo, con la emergencia del bloque del

2. Ruano 2006.

ALBA (fundado por Venezuela y cuyos miembros principales son Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua), que volvía a poner en tela de juicio la completa identidad de visiones entre Europa y América Latina sobre el surgimiento de un nuevo orden internacional, como se había expresado en Río en 1999.

Los europeos, un año después del fracaso de la entrada en vigor del tratado constitucional y encabezados por primera vez por Austria en vez de España, tampoco demostraron mucho interés. Una vez más fue de América Latina, esta vez de Perú, que presidió la cumbre siguiente, de donde surgió un breve repunte con una agenda mejor enfocada y el lanzamiento de un nuevo programa concreto, esta vez en materia de clima, EUROCLIMA.[3] Dos años más tarde, en 2010 en Madrid, España comprobó otra vez que es el principal motor europeo de la relación. Logró imponer un plan de trabajo y crear un ambiente de optimismo que faltaba al menos desde Guadalajara, en 2004, con los avances en las negociaciones bilaterales con Colombia, Perú y América Central. Así, no obstante las múltiples dificultades que se habían acumulado después de la edad de oro de la relación en el final de la década de 1990, las *cumbres birregionales* conservaron su razón de ser. En 2013 se renovaron las cumbres con la creación de un nuevo interlocutor latinoamericano más homogéneo. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se reunió en Santiago de Chile en enero de 2013[4] y en la misma semana tuvo lugar la cumbre conjunta con la UE. Si la declaración final se mantuvo en lo general, como las anteriores, la Cumbre de Santiago fue la ocasión de relanzar las *cumbres birregionales* dándoles un nuevo aire.[5]

Ninguna otra región del mundo tiene un diálogo tan institucionalizado y tan político de bloque a bloque. Las cumbres CELAC/UE siguen siendo la mayor reunión de jefes de estado y gobierno en el mundo.[6] Es el eje de una relación especial y ejemplar. En realidad, estas cumbres son la legitimidad política, el techo para una serie de relaciones más concretas que dan carne a la relación birregional.

Los acuerdos globales con los países latinoamericanos

Paralelamente a la ambiciosa idea de *asociación estratégica*, europeos y latinoamericanos habían iniciado negociaciones para estrechar las relaciones aparte del acercamiento político. Los acuerdos globales, a veces llamados *acuerdos de cuarta generación* en la jerga comunitaria, retoman dos elementos ya presentes en la relación bilateral: la cooperación, ya existente desde la década de 1970, y un diálogo político institucionalizado. Además, y por primera vez, incluyeron la liberalización comercial. Así, los acuerdos se consideran globales pues tienen tres vertientes distintas y complementarias, y son más conocidos bajo el nombre de *acuerdos globales*.

Las negociaciones empezaron por los cuatro países del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esta elección era lógica. La UE es el primer socio comercial y el principal inversionista del bloque regional. Sobre todo, el MERCOSUR perseguía los mismos objetivos y algunos de los métodos de la Unión Europea que le dio un apoyo político, institucional e incluso logístico con el mando de funcionarios y expertos europeos a las instituciones su-

3. Maihold 2008.
4. Rojas 2011, 27.
5. Marianella y Carmen 2013.
6. Bonilla 2012.

damericanas. El acuerdo sería el primero entre dos uniones aduaneras.

La UE y el MERCOSUR firmaron en 1995 un Acuerdo Marco que fue el más avanzado que había firmado hasta el momento la UE con América Latina. Las partes política y de cooperación entraron en vigor; sin embargo, las negociaciones comerciales solamente cuajaron a partir de 1999 y la primera ronda de negociación tuvo lugar en Buenos Aires en 2000. Las negociaciones fueron difíciles y empezaron a trabarse en 2001. El MERCOSUR posee un interés fuerte en la liberalización comercial de bienes; en cambio, a la UE le interesa más la flexibilidad en materia de inversiones y de comercio de servicios.

La crisis argentina y su expansión en el MERCOSUR, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la asimetría en la importancia relativa que una región le otorga a la otra se juntaron para impedir un acuerdo. En 2013, a pesar de las declaraciones reiteradas en todos los encuentros, no hubo ningún progreso decisivo en el ámbito comercial. Ambas partes se culpan de la trabazón. El MERCOSUR critica las trabas al comercio de bienes, especialmente en el comercio agrícola y en el acceso al mercado europeo. La UE reclama mayor apertura en el comercio en servicios, especialmente financieros. De las exportaciones del MERCOSUR, 70% son manufacturas y el resto bienes primarios, principalmente agrícolas. Pero las exportaciones hacia la UE contienen un mayor porcentaje de bienes primarios y alimentos (44%). Las importaciones totales del MERCOSUR son básicamente manufacturas (86%), pero desde la UE el porcentaje asciende a 95% y se concentran en bienes durables y con alto contenido tecnológico.[7] Estos obstáculos estructurales resultaron infranqueables. En la Cumbre de 2008 en Lima, las negociaciones se estancaron, y a pesar de declaraciones comunes en Madrid en 2010 y en Santiago de Chile en 2013, no se ha reanudado la marcha.

Este fracaso está confinado a la negociación comercial. La cooperación bilateral y la concertación política ya aceptada desde 1997 en un acuerdo marco siguen funcionando sin mayor problema. La imposibilidad de firmar un acuerdo comercial habla más de los choques de perspectivas que la UE mantiene con otros países del mundo. Es un antecedente aleccionador para otras negociaciones comerciales, como las que emprendió la UE con dos importantes países del continente americano: Estados Unidos y Canadá. También contrasta con el éxito de la negociación con México que brinda otras lecciones sobre las relaciones internacionales en general, y la relación de la Unión Europea con América Latina en particular.

A pesar de ser el país latinoamericano que menos depende de la UE para su comercio y sus inversiones, México, que inició sus negociaciones tres años después que el MERCOSUR, las concluyó con éxito en 2000, con lo que se transformó en el primer país latinoamericano en tener un *acuerdo global* que abarca no sólo el diálogo político y la cooperación, sino también un acuerdo de libre comercio. La negociación no fue sencilla, pero ambas partes demostraron pragmatismo, sobre todo la delegación mexicana, que se supo acoplar a la falta de flexibilidad europea en dos ámbitos: la cláusula democrática sobre el respeto a los derechos humanos y la Política Agrícola Común (PAC). El primer punto es un obstáculo característicamente mexicano de fuerte rechazo a la injerencia exterior en los asuntos políticos nacionales, un punto muy sensible en un país que tuvo que padecer múltiples intervenciones armadas europeas con este pretexto y la pérdida de la mitad del territorio nacional a manos de Estados Unidos. Pero los negociadores europeos se mostraron inflexibles por razones de principio y por miedo a

7. Osimani 2005.

que el Parlamento Europeo no ratificara el acuerdo. México no sentó un precedente y tuvo que aceptar comprometerse en un acuerdo internacional sobre su política interna. También renunció, por lo menos temporalmente, al libre comercio de tres productos estratégicos a los ojos de los europeos, que fueron una de las causas del fracaso de las negociaciones de libre cambio con los países del MERCOSUR: la carne, los cereales y los lácteos. Esta brecha en los principios negociadores mexicanos no tenía consecuencias concretas, pues el país no exporta estos tres productos.

El éxito de la negociación de este acuerdo fijó la pauta de todos los acuerdos posteriores. Sin embargo, en un análisis más cuidadoso se ve que, por diferentes motivos, los *acuerdos globales* que negocia la UE no son tan ambiciosos como lo esperaban las dos partes en su *asociación estratégica.* En primer lugar, la UE solamente los ha firmado con países que ya habían negociado acuerdos de libre cambio con Estados Unidos. Empezó por México, y a medida que los países latinoamericanos firmaban con Estados Unidos, la UE se acercaba a ellos siguiendo una estrategia de reacción y en el mismo orden cronológico: Chile, Perú, Colombia y América Central. En cambio, aún no se firman acuerdos con los países que se niegan a entrar en tratados con Estados Unidos, a saber, los del MERCOSUR y del ALBA (menos Nicaragua).

En segundo lugar, y al contrario de sus primeras intenciones, la UE no dio prioridad a los grupos regionales y negoció con países individuales. México y Chile, los dos primeros países en concluir estos acuerdos, son los únicos que en ese entonces no eran parte de ningún bloque regional latinoamericano. Más notable es que incluso en el caso de la Comunidad Andina de Naciones, la UE se resignó a firmar con dos de sus integrantes por separado, ante la imposibilidad de los miembros de ponerse de acuerdo. Ecuador y Bolivia no aceptaron ir al mismo ritmo que Colombia y Perú pues emitieron reservas de fondo sobre el contenido de un acuerdo comercial con la UE. Ambos países se resistieron en un primer momento a ceder a las exigencias de la UE en materia de trato nacional para las compras públicas y la propiedad intelectual. Sobre todo, adoptaron una postura más política que implicaba tomar en cuenta la asimetría entre las dos partes. A estas consideraciones se agregaron las cuestiones del plátano y de la migración, en el caso de Ecuador, o de la biodiversidad, en el caso de Bolivia.

Con América Central, el acuerdo fue entre la UE y un bloque regional latinoamericano. Este éxito mantiene la esperanza de que la UE pueda firmar otros acuerdos regionales (con la región andina y, sobre todo, el MERCOSUR) y no sólo con los países por separado. Por último, como dijimos, todos los acuerdos tienen tres vertientes: una política, una de cooperación y una de liberalización comercial. Todos tienen un andamiaje institucional que mejoró a medida que se negociaban, beneficiados por la experiencia de los acuerdos ya negociados, y todos son evolutivos y perfectibles. Estos acuerdos son, por ende, el complemento idóneo del diálogo birregional, pues crean lazos concretos con base en una negociación que supo dejar de lado los grandes principios en aras de resultados completos. Gran parte de América Latina posee de ahora en adelante relaciones estructuradas y muy estrechas con la UE, aunque se diferencien según las necesidades y condiciones de cada país. La cuestión del MERCOSUR permanece sin embargo abierta. Veremos si la UE seguirá el camino de la Comunidad Andina de negociar con los países por separado, con el riesgo de dañar y deslegitimizar un bloque regional al que siempre ha apoyado. La Comunidad Andina de Naciones ya se había debilitado con la salida de Venezuela cuando los europeos decidieron avanzar con Colombia y Perú, en un caso claramente distinto del MERCOSUR.

Los acuerdos de asociación estratégica: Brasil y México

Finalmente se incluyó un tercer instrumento a la relación birregional entre la Unión Europea y América Latina con el reconocimiento europeo a dos países del continente no sólo como potencias regionales, sino mundiales, es decir, Brasil y México. En el marco de su nueva política exterior común, la UE había inventado un nuevo concepto, el de *asociación estratégica.* En realidad, nunca estableció una definición de lo que implicaba la conclusión de una *asociación estratégica* ni tampoco de qué países cumplían con los criterios para ser un socio estratégico de Europa. Se trata de una percepción por parte de Europa de la importancia geopolítica y geoeconómica de algunos países no solamente para ella, sino para el orden internacional. A la fecha, la UE ha firmado acuerdos de *asociación estratégica* con 10 países (Rusia, Estados Unidos, Japón, China, la India, África del Sur y Canadá, más los dos países latinoamericanos citados). Aunado a la confusión, no se sabe si la lista es exhaustiva (algunos llegan a incluir a Corea del Sur como socio estratégico) ni cómo encaja la alianza estratégica en la red de acuerdos que tiene la UE con cada uno de sus socios. Tampoco se sabe cómo embona esta *asociación estratégica* por país con las *asociaciones estratégicas* de la UE con regiones. Esto constituye un problema de fondo para la relación estratégica birregional con América Latina.

La decisión que tomó Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea, durante un viaje oficial a Brasil en 2006 de impulsar una relación estratégica con este país equivale a admitir la insuficiencia de las *cumbres birregionales* bianuales y los pocos progresos de la negociación entre la UE y el MERCOSUR. Ya en 2007, la Comisión Europea emitió un comunicado al Parlamento y a los ministros europeos para promover una *asociación estratégica,* y el mismo año tuvo lugar en Lisboa la primera Cumbre de la Unión Europea y Brasil. Si la UE es el principal socio e inversionista de Brasil, Brasil era también el principal socio comercial de la UE en América Latina, se encontraba entre los 10 más importantes y era el mayor de todos en cuanto a los productos agrícolas. Pero sobre todo, Europa no podía dejar de lado a un actor político tan importante y cortejado por Estados Unidos, Rusia, China y la India. Los dos socios tenían desacuerdos comerciales, pero recalcaban también una afinidad de puntos de vista sobre los grandes temas internacionales, en particular sobre el cambio climático.[8]

Al obtener Brasil un estatus privilegiado en su relación con la UE, la diplomacia mexicana se movilizó. Hizo valer que si bien no formaba parte del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), también era un actor global y regional imprescindible. Además, sus dos socios de América del Norte, Estados Unidos y Canadá, ya eran considerados como estratégicos. Después de un breve debate, los europeos aceptaron la argumentación mexicana y en 2009, el país se volvió el décimo socio estratégico de la UE. Como la *asociación estratégica birregional,* las *asociaciones estratégicas bilaterales* con Brasil y México no han cumplido con todas las expectativas puestas en ellas. La vaguedad misma del concepto elaborado por la UE es un defecto de fábrica difícil de superar.[9] A esto hay que agregar dos problemas de fondo que condenan este otro intento de relacionar a los dos principales países latinoamericanos con la UE.

El primero no tiene que ver con la relación bilateral misma. Uno puede preguntarse si Brasil y México son realmente líderes globales e incluso regionales.[10] De la misma manera, la

8. Lazarou 2011.
9. Renard 2010.
10. Malamud 2011.

UE demuestra una y otra vez las divisiones entre sus miembros y su dificultad para imponerse dentro y fuera como actor global. Lo ha logrado en algunos ámbitos, como el cambio climático o las negociaciones comerciales que son competencia común. En estos casos, una asociación estratégica con otros actores es posible y existe, como lo demostraron la COP-16 en Cancún o Río más 20 en 2012, en materia de cambio climático con México y Brasil. Pero no ocurre así en materia comercial con Brasil, lo que nos remite al segundo obstáculo de fondo para la concreción de una *asociación estratégica*, a saber, las divergencias en las posiciones internacionales de los dos actores.

La UE y Brasil discrepan no solamente sobre la liberalización comercial, sino también sobre temas más fundamentales, como la situación en el Medio Oriente (en particular sobre el programa nuclear iraní) o la actitud que debe adoptarse ante regímenes no democráticos. Brasil, como miembro del grupo de los BRICS, propugna un nuevo orden internacional que debilitaría el poder relativo de la UE.[11]

El caso de México es más matizado. México comparte los intereses europeos en materia comercial y su dependencia de Estados Unidos reduce mucho su interés en un nuevo orden internacional, ya sea en materia financiera o de seguridad. El discurso oficial mexicano también sigue orientado a la defensa de ciertos valores universales, como los derechos humanos. Pero en realidad esta cuestión podría complicar rápidamente la relación con la UE, que por el momento mantiene su política de apoyo a la mejoría de la situación en México, al mismo tiempo que ignora las violaciones masivas a estos derechos por el gobierno y el ejército de México así como la corrupción e ineficacia de su sistema de justica (véase el capítulo 20). Como Brasil, México se opone visceralmente a cualquier injerencia exterior aun en aras de la defensa de los valores universales inscritos en la *relación estratégica.*

La relación entre Europa y América Latina, crisol de una nueva teoría de relaciones internacionales, el Interregionalismo

Al final del siglo XX, la relación entre Europa y América Latina despegó y despertó tantas esperanzas que contribuyó poderosamente a la aparición de un nuevo enfoque en el estudio teórico de las relaciones internacionales, el *Interregionalismo*. Para los defensores de esta nueva visión,[12] las relaciones internacionales no se podían explicar sólo por las relaciones entre estados, sino también por las relaciones entre bloques regionales. Parecía evidente que la UE, en materia comercial o monetaria, habla con una sola voz, pero esto también vale para otras regiones del mundo. Era difícil, si no imposible, entender la política de Malasia sin tomar en cuenta la Asociación de las Naciones del Sureste Asiático o la de Argelia ignorando su inserción en el Magreb árabe o la Unión Africana. Esta necesidad de tomar en cuenta toda una región parecía aún más evidente en el caso de América Latina. Sus relaciones con la UE con su densa red de acuerdos constituían el ejemplo perfecto de Interregionalismo.

Este nuevo paradigma para explicar las relaciones internacionales apareció en el momento en que el derrumbe de la Unión Soviética soltó dos fuerzas poderosas y contradictorias, la uni-

11. Znojek 2012.
12. Roloff y Ralf 2006, Van Langenhove y Luk 2005, Valle 2008.

polaridad en materia de seguridad y la globalización en todos los otros temas. Para responder a esta nueva situación apareció un *nuevo regionalismo*[13] que se distinguía no solamente por la extensión del regionalismo tradicional a nuevas regiones (en particular en América, el MERCOSUR y el TLCAN), sino por la nueva inflexión que se le dio a la integración regional. Mientras el *viejo regionalismo* basado en la integración económica y política interna seguía floreciendo, el nuevo regionalismo tenía objetivos de política exterior: reforzar la posición negociadora de sus miembros en la reconformación del nuevo orden internacional, tomar en cuenta otras regiones y considerar que el nuevo orden regional podía ser una etapa y un instrumento de una gobernanza mundial (véase el capítulo 22). El nuevo regionalismo poseía características novedosas, como una orientación más política, el deseo de una nueva gobernanza de múltiples niveles, un marco legal internacional más fuerte y el deseo de promover valores tales como la seguridad o el desarrollo sostenible. Estos objetivos claramente políticos condujeron los estudios de integración al ámbito más amplio de las relaciones internacionales propiamente dichas. Se desarrolló un abundante *corpus* teórico[14] para definir y clasificar los tipos de relaciones interregionales e integrarlos en las corrientes principales de las teorías de las relaciones internacionales.

Pero el estancamiento de la integración en América Latina con la atonía del MERCOSUR y la multiplicación de agrupaciones que se traslapan y se diluyen cuando no son francamente rivales, así como la crisis de la integración europea a partir del 2005, impidieron la constitución de una asociación estratégica entre las dos regiones, que hubiera sido la joya en la corona del Interregionalismo.

Conclusión

América Latina fue y sigue siendo uno de los envites principales de las nuevas relaciones internacionales entre regiones. Sin embargo, los dos mayores proyectos fueron abandonados. La zona de libre comercio de las Américas se frustró en 2005, y en 2013 se cambió el formato de las *cumbres birregionales* entre América Latina, el Caribe y la Unión Europa con la primera Cumbre CELAC-UE.

No obstante, la relación de la Unión Europea y América Latina sigue siendo una de las más cercanas y pacíficas del mundo. La relación comercial, de inversión y de cooperación es irremplazable, y la UE es el principal socio de América Latina en estos tres rubros, a pesar de la influencia de Estados Unidos o de la irrupción de China como potencia internacional (véase los capítulos 16 y 18). Aunque la visión política de los dirigentes de los dos continentes no derivó en una verdadera *asociación estratégica*, sí dio pie a la edificación de un complejo andamiaje institucional en el cual la *asociación estratégica* birregional ampara y promueve la multiplicación de acuerdos bilaterales entre la UE y diversos países y regiones de América Latina, dándoles un aliento no exclusivamente económico, como en el caso de Estados Unidos y quizá mañana de China. Este andamiaje institucional, estas cumbres que se reúnen a plazos fijos, aun cuando arrojan resultados poco concretos, permiten a esta relación birregional ser ejemplar en el ámbito internacional y enfrentar los nuevos retos que se avecinan.

13. Hettne y Björn 2002.
14. Hänggi y Heiner 2006.

El primer reto es la crisis europea, que pasó de ser financiera a ser económica, política y social. Esta crisis plantea el problema del modelo europeo de integración y además afecta profundamente la relación con América Latina en varios sentidos. De forma inmediata, pone en riesgo el primer lugar de la UE como socio económico y de cooperación, pero sobre todo como referencia para la configuración de un bloque regional que permita a América Latina ser un actor relevante en el escenario internacional. Paradójicamente, y en virtud del camino recorrido en los últimos años, estos retos pueden revelarse como un factor de fortalecimiento de la relación. En los primeros cuatro años de crisis, el interés económico europeo no ha disminuido, sino al contrario. La crisis reequilibró la relación con una América Latina que no puede recibir lecciones en materia de control económico, integración económica o surgimiento del populismo. Ambas regiones, a pesar de sus discrepancias sobre la conformación de un nuevo orden internacional, comparten dos desafíos: su relación demasiado estrecha con Estados Unidos, que ha sido en este nuevo siglo un factor de desestabilización más que de estabilidad, y la emergencia de Asia no como factor de inestabilidad, sino de descuido benigno que empieza a impregnar la relación interregional.

18. Las relaciones de América Latina y Asia: Actores y agenda

José Luis León-Manríquez

En 1905, más de mil trabajadores originarios del Reino de Choson (hoy Corea) fueron llevados con engaños a la Península de Yucatán. Allí padecieron una servidumbre casi feudal. El rey Kojong de Choson, preocupado al enterarse de esta situación, pidió a su Ministerio de Relaciones Exteriores que escribiera a la cancillería mexicana para expresar su preocupación por los maltratos a sus súbditos. Las cartas tardaron en encontrar su destino, pues los funcionarios de ese reino suponían que la capital de México era la localidad de Toluca y no la ciudad de México, separada por una distancia de 60 km. La historia tuvo un final triste, pues poco después Choson cayó bajo el dominio japonés y sus súbditos continuaron siendo explotados por la *casta divina* de Yucatán.[1]

La anécdota anterior ilustra la naturaleza estructural de las relaciones entre América Latina y el Caribe (ALC) y Asia, caracterizada por contactos de larga data, pero al mismo tiempo por un gran desconocimiento mutuo. Con miras a contribuir a la comprensión de los vínculos entre ambas regiones, en este capítulo se analizan la naturaleza, actores y agenda de las relaciones contemporáneas entre ALC y Asia. La creciente importancia de esta última región ha sido reconocida por propios y extraños. En efecto, Asia es la zona más poblada del mundo con 3 500 millones de habitantes. Concentra un tercio del producto bruto mundial (PBM) y es sitio de las tendencias más dinámicas del comercio. De acuerdo con el Banco Mundial, seis de las 20 principales economías del mundo (China, Japón, India, Australia, Corea del Sur e Indonesia) pertenecen a esta región y 10 a la Cuenca del Pacífico (las anteriores más Estados Unidos, Rusia, Canadá y México).[2]

En 2030, la economía de Asia será más grande que la de Estados Unidos y la Unión Europea juntas, y su participación en el PBM habrá alcanzado 40%. Para entonces, el PIB de China superará al de Estados Unidos. En ese escenario, la economía de Asia en su conjunto será mayor que la del Grupo de las Siete principales economías (G-7) y constituirá la mitad del PIB en el Grupo de los Veinte. Asia también está mejorando sus condiciones sociales, pues se estima que la clase media de la región se quintuplicará hacia 2030.

El auge de Asia parece nuevo, pero ha estado sujeto a ciclos históricos. En 1820 la economía

1. Romero 1997, 150.
2. Banco Mundial 2013a.

de China superaba por un tercio a los países de Europa Occidental en su conjunto y representaba 30% de la economía mundial.[3] La Revolución Industrial, el auge de las potencias occidentales y la inestabilidad de China entre mediados del siglo XIX y la década de 1970 propiciaron que fuera rebasada por Europa y Estados Unidos. Con todo, China nunca dejó de ser la quinta economía del mundo.

El capítulo se compone de dos grandes secciones. En la primera se ofrecen definiciones de Asia, Este asiático, Asia-Pacífico y Cuenca del Pacífico, se propone una metodología para estudiar los vínculos entre ALC y Asia, y se hace un breve recuento histórico de los vínculos birregionales. En la segunda sección se brinda una perspectiva general de las relaciones contemporáneas y se analizan cuatro temas económicos y políticos de la agenda: el comercio, la inversión extranjera directa (IED), la búsqueda de alianzas en un mundo multipolar y el problema del reconocimiento diplomático de los países divididos.

Asia y América Latina: Definición, propuesta metodológica y un poco de historia

Todas las regiones son *constructos*. Asia y América Latina no escapan a esta realidad. A pesar de que los conceptos suelen darse por sentados, en realidad resultan sumamente escurridizos. Por ello, convendría proponer primero algunas definiciones operativas. En este capítulo, el concepto *Asia* o *Pan-Asia* comprende 48 países al este de los Urales que pertenecen al Banco Asiático de Desarrollo (ADB). Esto implica la suma de cinco subregiones: Australasia (Australia, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Vanuatu, Tonga, Islas Salomón, Samoa, Palaos, Nauru, Estados Federados, Islas Marshall, Kiribati, Fiyi, Islas Cook); Asia Central (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, República de Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán); el Noreste asiático (República Popular China, República de Corea, Japón, Mongolia, Taipei Chino, Hong Kong-China); el Sureste asiático (Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República Popular Democrática Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam), y el Sur de Asia (Afganistán, Bangladesh, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka). Por *Este asiático* entiendo la suma geográfica del Noreste asiático, el Sudeste asiático, Australasia e India; usaré este concepto de manera equivalente a Asia-Pacífico.

El término *transpacífico* o *Cuenca del Pacífico* abarca tanto a los ya mencionados países del Este de Asia como a los países del Pacífico en el continente americano. *Grosso modo*, la Cuenca del Pacífico equivale a las 21 economías que conforman el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), pero incluye también países que no son miembros de esa organización: Colombia, Ecuador y todos los países centroamericanos con excepción de Belice.

En vista del elevado número de actores nacionales y temas que intervienen en las relaciones entre Asia y América Latina, sería imposible estudiar la totalidad de interacciones entre dos regiones tan amplias. El simple mapeo de los vínculos pasados y presentes constituiría una tarea larga, ardua y acaso inútil. Para evitarla, propongo utilizar el *principio de Pareto,* un recurso metodológico importado de la economía. Como su nombre lo indica, tal principio debe su nombre al científico social italiano Vilfredo Pareto (1848-1923). Este académico encontró que en Italia, 20% de las personas acumulaban 80% de las propiedades y postuló que este patrón

3. Maddison 2006.

de distribución del ingreso y la riqueza no era privativo de su país.[4]

El principio de Pareto establece una relación 80/20 que, a decir de muchos autores posteriores, puede observarse en casi cualquier actividad humana: un análisis de la producción industrial mostrará que 80% del producto final deriva del 20% de los insumos. Esta relación puede variar ligeramente, pero una proporción de 50/50 nunca ocurrirá.[5] Si los vínculos entre Asia y América Latina cumplen con el principio de Pareto, esto significa que el análisis de unos cuantos temas y ciertos actores clave permitiría entender la gran mayoría de los vínculos entre ambas regiones.

¿Cuáles son esos temas y actores? Los temas son diversos y dinámicos, pero resaltan tres: los intercambios económicos, las migraciones de Asia a América Latina y las relaciones diplomáticas. Si entre los siglos XVII y XIX el paso de la relación era marcado por los temas económicos, a partir de mediados del XIX la migración y el reconocimiento diplomático fueron los principales temas. Desde la década de 1990 la economía ha retomado un papel central. Puede postularse que, hoy, 80% de la relación se concentra en la economía, mientras que las relaciones políticas, culturales y sociales ocupan un menor espacio en la agenda.

Si se trata de actores, durante la época colonial los intercambios entre Filipinas y Nueva España (con China e India presentes de manera indirecta) fueron los más importantes. Después de las independencias latinoamericanas, los actores se diversificaron, especialmente a raíz de las migraciones. En la actualidad, Asia tiene una creciente presencia económica en ALC y la más abundante es la de China, Japón, Corea del Sur e India. Como lo muestran las gráficas 1 y 2, esos cuatro países comprenden 85.6% del comercio y 78.6% de la IED interregional. China es indiscutiblemente el principal actor del comercio interregional con 48.5% del total, mientras que Japón lo es en la IED, con 39.3 por ciento.

Por la parte latinoamericana, los países seleccionados son Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela. Juntos, estos actores satisfacen el principio de Pareto, pues comprenden más de 81.5% del PIB regional, 80% del comercio con Asia y 70% de la población de ALC.[6] Desde luego, la muestra pudo haber incluido otros países o subregiones. Chile, por ejemplo, es un activo actor de las relaciones con Asia, región a la que se orienta la mayor parte de su comercio exterior. Colombia y Ecuador son economías con costa sobre el Pacífico. Cuba fue un receptor privilegiado de la inmigración asiática en el siglo XIX y ha mantenido afinidades ideológicas con la República Popular China (RPC) desde la segunda mitad del XX.

No obstante, he optado por incluir a Perú porque este país ha mantenido, desde la época colonial, constantes vínculos migratorios, comerciales y diplomáticos con el otro lado del Pacífico. Venezuela posee una historia más limitada al respecto, pero es la cuarta economía latinoamericana y últimamente ha tratado de estructurar cierta *realpolitik* que vislumbra a Asia como aliado en un mundo multipolar. Ante la imposibilidad de incluir a todos los estados de ALC, los lectores de las naciones omitidas o no tratadas a profundidad podrían hacer el ejercicio de rastrear las relaciones de sus países con Asia a partir de las coordenadas aquí propuestas. Seguramente encontrarán similitudes con los países incluidos, pero también especificidades que valdrá la pena consignar en futuros estudios.

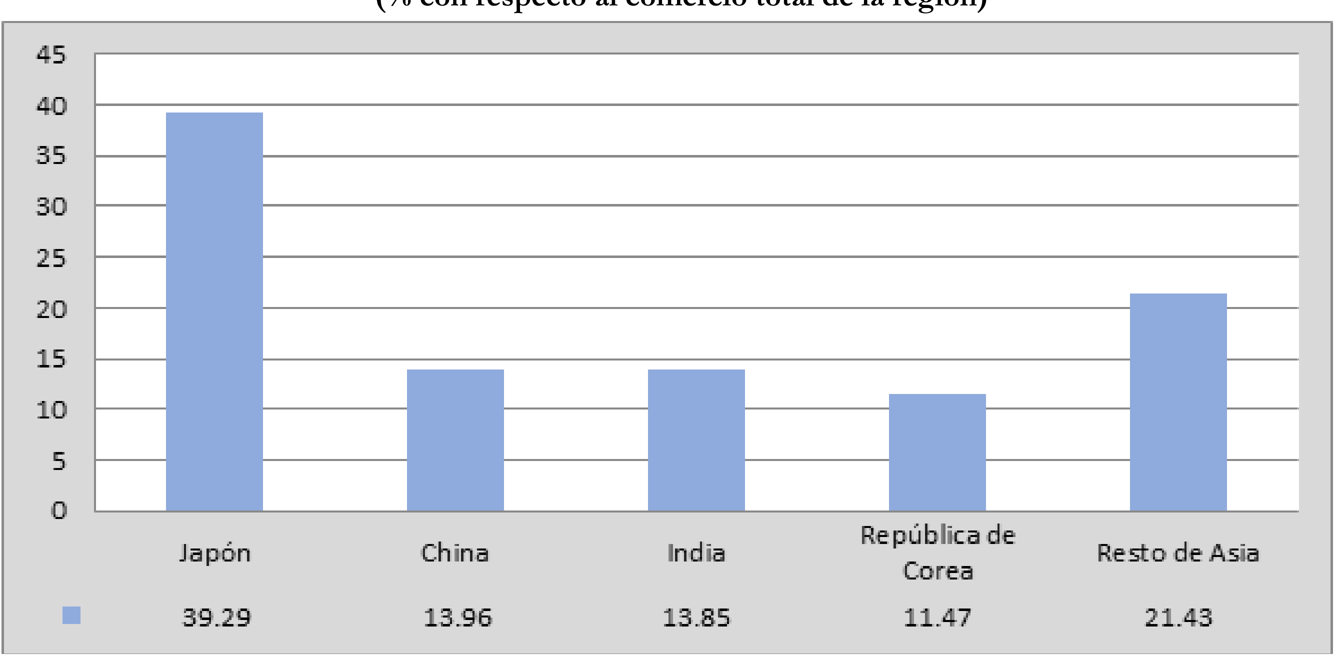
4. Pareto 1897/1964.
5. Koch 2001, 4-5.
6. ADB 2013; Banco Mundial 2013b.

Gráfica 1. Participación de Asia-Pacifico en el comercio de América Latina y el Caribe, 2010 (% con respecto al comercio total de la region)

	Japón	Corea del Sur	China	India	Resto de Asia
■	18.2	12.6	48.5	6.1	14.8

Fuente: BID (2012).

Gráfica 2. IED acumulada de Asia-Pacífico en América Latina y el Caribe, 2003-2011 (% con respecto al comercio total de la region)



Fuente: BID (2012).

Desde una visión estatocéntrica de Relaciones Internacionales (RI, disciplina) es difícil hablar de los vínculos históricos entre Asia y América Latina a partir de sus estados nacionales (véase los capítulos 10, 14 y 15). Obviamente, ya había territorios y poblaciones, pero, por lo menos hasta mediados del siglo XIX, el grueso de los países de estas regiones no poseían el estatus político de hoy, sino hasta la segunda década del siglo XIX, cuando la mayoría de los países de ALC obtuvo su independencia. Pero justo cuando América Latina se descolonizaba,

Asia comenzaba a sufrir los embates de los imperios europeos y ello dificultaba las relaciones diplomáticas.

Entre el siglo XVI y mediados del XX, tres fueron los aspectos que definieron –casi de manera secuencial– la relación entre ambas regiones: el comercio, la migración y el reconocimiento diplomático. El primero se estableció de manera regular en 1565, cuando se iniciaron los viajes transpacíficos del Galeón de Manila o Nao de China, y se prolongó hasta 1815, cuando se rompió la arteria comercial Filipinas-Nueva España (Manila-Acapulco), a causa de guerras de independencia en América Latina. A pesar de ello, la plata americana continuaba circulando en Asia y el comercio no desapareció por completo.[7]

El segundo pilar de las relaciones durante la etapa colonial y los primeros años de la independencia de los países latinoamericanos fue la migración, que casi siempre fluyó en la dirección de Asia a América Latina. Al iniciar el siglo XVII ya había migrantes asiáticos en el Nuevo Mundo. En la América Latina independiente destacaron cuatro grupos: chinos, japoneses, indios y coreanos. A partir de 1847 arribaron cientos de miles de trabajadores chinos, llamados *culíes*. Migrantes indios cubrieron la demanda de mano de obra en las colonias inglesas del Caribe, mientras que el éxodo japonés fue fomentado por el propio estado para expandir la presencia de Japón en el mundo e incluso deshacerse de grupos sociales "incómodos". La migración coreana fue menos sistemática, pero continuó hasta la década de 1960.[8]

El establecimiento de vínculos diplomáticos desde fines del siglo XIX fue el tercer pilar de las relaciones bilaterales. La voluntad de iniciar relaciones estaba vinculada al deseo asiático de institucionalizar el tema migratorio. Japón y China, dos países expulsores de emigrantes y sin el yugo del colonialismo (el primero *de facto* y el segundo sólo *de jure*) fueron los más interesados en buscar el reconocimiento de sus contrapartes en ALC. Entre 1873 y 1908 Japón estableció relaciones con Perú, México, Brasil, Chile, Argentina y Colombia. China inició vínculos diplomáticos con Perú (1875), Brasil (1881) y México (1899). En el siglo XX, estas relaciones estuvieron sujetas a fuertes vaivenes: mientras que las relaciones con Japón se suspendieron durante las dos guerras mundiales, la división de China tras el triunfo de la revolución en 1949 precipitó el reconocimiento a Taiwán y el desconocimiento de la RPC. Por su parte, India y otros países recién descolonizados de Asia en el periodo de la posguerra establecieron pronto relaciones con América Latina y el Caribe.[9]

Las relaciones actuales entre Asia y América Latina: El principio de Pareto en un complejo mapa de temas y actores

Pasemos ahora a la etapa contemporánea de las relaciones, que se remonta a 1945. La complejidad de las relaciones asiático-latinoamericanas puede entenderse mediante la matriz de temas y actores estatales que muestra el cuadro 1. La matriz explica las relaciones entre Asia y América Latina a partir de cuatro temas clave. Los primeros dos son económicos y consisten en la diversificación del comercio exterior y los flujos de IED. Los otros dos son políticos y comprenden la búsqueda de alianzas políticas en un mundo multipolar y la batalla por el

7. Haro, León y Ramírez 2011.
8. Azuma 2002; Mera 2005; Meagher 2008; Endoh 2009; Naujoks 2009.
9. Kagami 2001; Sharma, Goria y Mishra 2011; Haro, León y Ramírez 2011.

reconocimiento diplomático de países divididos como China y Corea. Los actores son los cuatro países asiáticos y los cinco latinoamericanos que propuse al inicio del artículo. Los párrafos siguientes abordan, de manera muy general, los principales temas y actores de esta matriz.

Cuadro 1. Matriz de principales temas y actores en las relaciones Asia y América Latina

País / tema	China	Japón	India	Corea del Sur	Argentina	Brasil	México	Venezuela	Perú
Comercio					Economía				
TLC bilaterales interregionales	✓	✓		✓			✓		✓
APEC	✓	✓		✓			✓		✓
ASEAN+6	✓	✓	✓	✓			✓		✓
TPP		?		?			✓		✓
Importación									
Materias primas	✓	✓	✓	✓					
Manufacturas					✓	✓	✓	✓	✓
Exportación									
Materias primas					✓	✓	✓	✓	✓
Manufacturas	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
IED									
Ventajas geográficas		✓		✓					
Mercado interno		✓		✓					
Extractiva	✓								
					Política				
Alianzas en un mundo multipolar	✓		✓		✓	✓		✓	
Reconocimiento diplomático	✓			✓					

Fuente: Elaboración propia

El comercio, motor de las relaciones actuales

El comercio entre las dos regiones es uno de los de mayor crecimiento en el mundo. Así, las exportaciones del Este asiático hacia América Latina pasaron de 10 800 millones de dólares en 1987 a 45 500 millones en 1997 y a 132 600 millones de dólares en 2007. Si en el primer año estas cifras representaban 2.1% del total de las exportaciones del Este asiático, en 2007 la proporción había aumentado a 3.5%. En cuanto a las importaciones desde América Latina, éstas crecieron de 9 700 millones de dólares en 1987 a 27 700 millones en 1997 y a 101 900 millones en 2007. En términos porcentuales, las importaciones latinoamericanas recibidas por el Este asiático ascendieron de 2.4 a 3.1%. En síntesis, el comercio interregional creció tanto en términos absolutos como relativos.[10]

Para ilustrar con más detalle estas tendencias, mencionaremos algunos ejemplos de la participación de los cuatro actores asiáticos planteados en nuestra explicación del principio de Pareto. Entre 1987 y 2012, China pasó de ser un ente prácticamente inexistente en el comercio exterior de ALC a ocupar el primero o segundo lugar como socio comercial de casi toda la

10. CEPAL 2013.

región. En este caso están, entre otros, Argentina, Brasil, Chile y México. China no sólo ha ocupado espacios que en el pasado ocupaba Estados Unidos, sino que ha desplazado a Japón como principal socio comercial asiático de los países latinoamericanos. Este interés se refleja en la entrada en vigor de TLC bilaterales con Chile (2006), Perú (2010) y Costa Rica (2012).

En la relación con China, hay dos sentidos en que ésta afecta a Latinoamérica. Por una parte, la búsqueda de mercaderías por parte de empresas y consumidores chinos ha propiciado el aumento de las exportaciones de países como Argentina, Brasil, Chile y Perú hacia la RPC en productos como cobre, soya y mineral de hierro. También hay un incremento en las exportaciones de petróleo y minerales por países como Bolivia, Cuba, Colombia y Venezuela. Este auge, precipitado por la creciente demanda china de materias primas y energéticos, ha generado superávit comerciales en algunos países sudamericanos.[11]

Al mismo tiempo, la producción china de manufacturas ha entrado en franca competencia con América Central y México. La competitividad industrial de la RPC genera déficit comerciales y desindustrialización en estos países, así como una fuerte competencia en mercados como Estados Unidos y Europa. Si bien durante la primera década del siglo XX América Latina fue el socio comercial más dinámico de China, la región presenta un balance negativo en el comercio con la RPC, en razón sobre todo del déficit de México y Centroamérica.[12] Esta diversidad de trayectorias y la heterogeneidad de intereses y estructuras económicas de la región dificultan dar una respuesta coordinada de los estados latinoamericanos ante el ascenso económico de la RPC.

Japón, por su parte, fue la presencia comercial más importante de Asia en América Latina en las décadas de 1980 y 1990, con un clásico intercambio de manufacturas por materias primas. Algunos analistas preveían incluso que ese país podría desafiar a Estados Unidos en su zona de influencia. Esta tesis parecía corroborarse por la intención japonesa de contribuir a la ampliación del Canal de Panamá, así como por los crecientes flujos de ayuda oficial al desarrollo que Tokio canalizaba a ALC. El comercio nipón continuó aumentando en los años siguientes, incluso a tasas de dos dígitos, pero al comenzar el siglo XXI China desplazó a Japón como primer socio comercial asiático de ALC. Los principales socios de Japón en la zona son México, Brasil, Chile, Argentina y Panamá, mientras que los TLC japoneses en vigor son con México (2005), Chile (2007) y Perú (2012).

Durante el siglo XXI, Corea del Sur (en adelante también República de Corea o RDC) ha firmado tratados de libre comercio con Chile, Perú y Colombia, al tiempo que ha formalizado estatus comerciales intermedios con Brasil y México.[13] India, el cuarto socio comercial asiático de América Latina, no tiene TLC suscritos con la región, mientras economías más pequeñas como Singapur y Taiwán sí han instrumentado tratados bilaterales con países de América Central. Desde la parte latinoamericana, Argentina, Brasil y Venezuela han preferido concentrar sus esfuerzos de liberalización comercial en sus áreas geográficas adyacentes. Por ello, no han firmado TLC con contrapartes asiáticas.

Las principales iniciativas de integración comercial multilateral en las que participa Asia-Pacífico son: *a)* el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), iniciado en 1989; *b)*

11. León-Manríquez 2011.
12. CEPAL 2011, 12-18.
13. Haro, León y Ramírez 2011.

la zona de libre comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que se inició en 1992 y busca ampliarse a países como China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda (ASEAN+6), y *c)* la ampliación del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), firmado originalmente en 2006 por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur y que hoy impulsan Estados Unidos, Australia, México y Vietnam. Algunos países latinoamericanos participan en APEC y TPP, y ninguno lo hace en ASEAN. Como sea, hasta enero de 2012 se habían firmado 18 acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio entre países de Asia y América Latina y se preveía la posibilidad de que pudieran llegar a 30 hacia el 2020.[14]

La inversión extranjera directa

La dirección de la inversión extranjera directa (IED) entre Asia y América Latina tiende a seguir las pautas de la migración y el comercio. Aun cuando algunos países de ALC han invertido en Asia para obtener acceso a mercados en auge, el flujo de inversión es asimétrico y ocurre mayoritariamente desde los cuatro países asiáticos seleccionados. Estas inversiones obedecen a distintas lógicas, entre las cuales destacan el acceso a los recursos naturales, la expansión en mercados externos y la mejoría de la eficiencia, ya sea por salarios o por ubicación geográfica.

Según la gráfica 2, Japón ha concentrado, históricamente, la mayor parte de la IED asiática en América Latina y el Caribe. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se han registrado tres grandes periodos de inversiones japonesas en el sector manufacturero de la región: en la segunda mitad de la década de 1950, en los primeros años de la de 1970 y a finales de la de 1980.[15] Mientras que en los dos primeros periodos la IED japonesa quería aprovechar el pujante mercado interno debido a la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en el tercero también trató de aprovechar los salarios bajos y las ventajas geográficas de ciertos países. Estas tendencias se acentuaron tras la suscripción de los Acuerdos del Hotel Plaza de 1985, que implicaron una revaluación del yen por presiones de Estados Unidos. Para mantener su competitividad, las empresas japonesas comenzaron a relocalizar sus plantas industriales en el Sureste asiático y, en menor medida, en América Latina.

El inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1990 no pasó inadvertido para Japón. Las empresas y el gobierno japoneses pensaron que el tratado era discriminatorio y que afectaría su posición en América del Norte. Por ello, el TLCAN propició un rápido aumento de la IED japonesa en México. Los inversionistas nipones trataron de aprovechar los bajos costos de la mano de obra, capitalizar la cercanía mexicana con Estados Unidos y reducir los reclamos estadounidenses por el déficit comercial con Japón. Hacia 2005, operaban unas 800 empresas japonesas en América Latina (sobre todo en Argentina, Brasil y México), cifra que representaba 5% de las compañías niponas que invertían en el exterior. Esta cifra parecía alta desde la perspectiva latinoamericana, pero, por ejemplo, en Singapur había más empresas japonesas que en el conjunto de la región.[16]

En lo que respecta a Corea del Sur, en la década de 1980 algunas empresas textileras tenían

14. ADB 2012.
15. Kagami 2001, 23-24.
16. Kuwayama, Durán Lima y LaFleur 2010.

presencia en Centroamérica. Como en el caso de Japón, las preocupaciones por la pérdida de competitividad en el mercado norteamericano condujeron a compañías especializadas en electrónica a abrir instalaciones en México. Esas empresas funcionan sobre la base del comercio dentro de la propia organización e importan componentes industriales provenientes de la RDC. También han realizado inversiones en Argentina, Brasil y Colombia. Al igual que en Japón, la mayor parte de la IED surcoreana se ha canalizado a Asia, mientras que América Latina y el Caribe sólo representan 2.5% de los proyectos de inversión externa de la RDC y 6.9% del valor de dicha IED. De todas formas, hacia 2008 casi la mitad de la inversión acumulada de Corea del Sur en América Latina era manufacturera.[17]

Estas experiencias contrastan con la IED china en ALC. Aun cuando ha tenido un crecimiento muy dinámico en los últimos años y ha generado altas expectativas de aumento, tres realidades resumen su perfil: *a)* su monto es casi tres veces menor a la IED acumulada de Japón, de acuerdo con la gráfica 2; *b)* el conjunto de ALC es marginal como área de destino de la IED china, pues ningún país de la región aparece en la lista de los 30 principales destinos de dicha inversión, y *c)* la IED de la RPC se realiza principalmente por entidades públicas y suele orientarse a la infraestructura y las actividades extractivas en la minería y la industria petrolera. India también registra nuevas inversiones en América Latina y desde 2000 ha canalizado cerca de 12 000 millones de dólares en tecnología de la información, industria farmacéutica, agroquímicos, energía, minería y manufactura.[18]

Búsqueda de alianzas en un mundo multipolar

Durante la Guerra Fría, las grandes potencias asiáticas mantuvieron cierto interés en América Latina y el Caribe. Mientras Japón centraba su atención en los aspectos económicos, India y China querían sumar la región a planteamientos alternativos de política internacional. A partir de la formación del Movimiento de los No Alineados (MNOAL), India se acercó a América Latina, a la que concebía como parte del Sur. Las barreras de comunicación y las diferentes prioridades en uno y otro lados obstaculizaron la cooperación indo-latinoamericana.[19]

Las relaciones siguieron rutas más convencionales, basadas sobre todo en cuestiones económicas. En la década de 1950, India firmó protocolos de comercio con México, Chile, Argentina y Brasil, entre otros. Después de la Guerra Fría, el renovado dinamismo económico de India y el surgimiento de potencias emergentes han renovado el interés de Nueva Delhi por ALC, y en particular por Brasil. En los primeros 50 años de vida independiente, sólo hubo 12 visitas de presidentes indios a América Latina; pero entre 2001 y 2011 se produjeron 10 visitas de ese nivel. El número de representaciones diplomáticas latinoamericanas acreditadas en India pasó de 12 en 2002 a 18 en 2009, mientras que las misiones de Nueva Delhi en ALC pasaron de siete a 14.[20]

China, por su parte, ha puesto en práctica una nueva política exterior en paralelo con el proceso de reformas económicas iniciadas en 1978 y el fin de la bipolaridad. Con este enfoque, pretende incrementar su presencia internacional sin sacudir los cimientos del sistema internac-

17. *Ibíd.*
18. Heine y Viswanathan 2011.
19. Gangopadhyay 2009, 398-401.
20. Heine y Viswanathan, 2011.

ional. La estrategia diplomática de Beijing considera que el orbe se encamina hacia un orden multipolar. La RPC piensa que el poder se está dispersando y que Japón, la Unión Europea, Brasil, India, Rusia y la propia China están madurando como potencias capaces de balancear la hegemonía de Estados Unidos. Esta visión explica las iniciativas chinas para trabar alianzas con las economías emergentes incluidas en el Grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Pero ello no supone, en automático, una confrontación directa con Estados Unidos (véase el capítulo 16).

Por el lado latinoamericano, y particularmente en América del Sur, parece haber grandes expectativas respecto a las posibilidades de diversificación política que ofrece el rápido ascenso de la RPC. Algunos regímenes de izquierda han hecho evidente su deseo de contrabalancear el poderío estadounidense con la carta china. Argentina, Brasil, Cuba y Venezuela han expresado, de una u otra forma, sus esperanzas en este sentido.[21] Estas expectaciones parecerían correspondidas por la RPC, cuyos principales dirigentes han visitado ALC y se han entrevistado con sus homólogos de la región. El entonces presidente Hu Jintao realizó un viaje a Brasil, Argentina, Chile y Perú en 2004, otro a México en 2005 y uno más a Costa Rica, Cuba y de nuevo Perú en 2008. En ese año, China publicó su primer documento de política exterior para América Latina, también llamado *Libro Blanco*.

A pesar de las esperanzas latinoamericanas, la China de hoy no es la China de las décadas de 1960 y 1970, que abiertamente combatía al "tigre de papel" imperialista y buscaba transformar sustancialmente el orden internacional. Al contrario, Beijing suele argumentar que su ascenso económico no habrá de traducirse en una beligerancia política ni militar. China dice estar más interesada en fortalecer el mercado interno y la resolución de sus desigualdades sociales, que en embarcarse en una disputa por el poderío mundial. Pese a su interés por América Latina, la RPC no parece buscar, en lo inmediato, una alteración del *statu quo* geopolítico de la región.[22] Quizás el único país que China ve como aliado estratégico sea Brasil, quien es muy cercano en el BRIC, el G-20, la OMC, Naciones Unidas y otros foros.

En síntesis, aun cuando China e India son actores clave en un sistema internacional que transita hacia la multipolaridad, su búsqueda de aliados es discreta y limitada a los países más grandes de ALC. Ahora bien, esta actitud no parece estar sustentada en la búsqueda de un rediseño inminente de los patrones hegemónicos en América Latina. Quienes esperan que China o India se conviertan en sustitutos políticos o ideológicos de la Unión Soviética, seguramente esperarán muchos años. En la jerarquía de la política exterior china, la estabilidad en las relaciones con Estados Unidos y Europa tiene una clara primacía sobre cualquier estrategia de expansión geopolítica en la periferia del mundo. India tampoco da muestra de tener deseos inminentes de alterar la estructura del sistema internacional.

Reconocimiento diplomático (China y Taiwán y las dos Coreas)

El último tema de la matriz es el de los países que fueron divididos por la lógica de la Guerra Fría y los subsecuentes problemas de reconocimiento diplomático. Los dos casos que han incidido en la relación de Asia con América Latina y el Caribe son China y Taiwán y Corea del

21. Paz 2011.
22. Jiang 2011, 57; Cunningham 2011, 15.

Norte y Corea del Sur. Tras la proclamación de la RPC en 1949 y la creación de la República de China en Formosa, ésta ocupó, como resultado de las presiones de las potencias occidentales, el asiento chino en el Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas. Tal situación se prolongaría hasta 1971. En apoyo a la postura del CS, y con excepciones como la de Cuba a partir de 1960, la mayoría de los países latinoamericanos optó por reconocer a Taiwán como legítimo representante de China.

Pese a ello, la RPC trabó vínculos no gubernamentales con varios países de ALC. Por toda la región se multiplicaron los grupos inspirados por la ideología de Mao Zedong y numerosas sociedades de amistad con China. Por su parte, Beijing promovió la formación de facciones maoístas en los partidos comunistas de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, entre otros. En la década de 1980, la organización de una revolución campesina estilo chino y la "guerra popular" fueron ejes del discurso y la acción del movimiento guerrillero peruano Sendero Luminoso, encabezado por Abimael Guzmán, promotor de una facción radical dentro del Partido Comunista Peruano desde la década de 1960.[23]

En las décadas de 1970 y 1980, la RPC estableció relaciones diplomáticas con la mayoría de los países grandes de la región, que a su vez dieron por terminados sus vínculos diplomáticos (aunque no siempre los comerciales) con Taiwán. Empero, gracias a sus afinidades ideológicas y a la generosa ayuda oficial al desarrollo de Taipei, varios países centroamericanos y caribeños continuaron sus relaciones diplomáticas con la isla. De los 23 países del mundo que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, 12 pertenecen a América Latina y el Caribe.

En ningún lugar del planeta hay una mayor concentración de países que reconocen a Taiwán, y la intensa pugna diplomática entre éste y la RPC es evidente en los paquetes de ayuda masiva de ambos. En esta guerra, China logró importantes victorias gracias al reconocimiento de Dominica (2004), Grenada (2005) y Costa Rica (2007). No obstante, el regreso del Guomindang[24] al poder en Taipei en 2008 propició una tregua diplomática que ha conducido, a su vez, al mantenimiento del *statu quo* en la pugna de Taiwán y China en ALC.[25] Dado que China y Taiwán tienen sólidos vínculos recíprocos e incluso un TLC firmado en 2010, el tema del reconocimiento ya no tiene los agudos matices ideológicos del pasado. Es seguro, sin embargo, que permanecerá como una de las prioridades de Beijing en su relación con América Latina.

Otro caso en el que una nación se dividió en dos estados es el de Corea. Ante la intromisión de las grandes potencias y la imposibilidad de que las facciones se pusieran de acuerdo en cuanto a la organización política del país tras el fin de la colonia japonesa, en 1948 la península se escindió en dos países separados por el Paralelo 38. En el Sur se formó la República de Corea (RDC) y en el Norte la República Popular Democrática de Corea (RPDC).

La mayor parte de Occidente reconoció a Corea del Sur como representante legítimo de la península. La guerra de 1950-1953 (en la que contingentes colombianos lucharon al lado

---

23. Hearn y León-Manríquez 2011.

24. El Guomindang (KMT) es un partido político que se fundó en la China continental y que disputó el poder con los comunistas en la guerra civil (1927-1950). Al triunfar los comunistas, los dirigentes del KMT, en su mayoría del grupo étnico *han*, ocuparon la isla de Taipei y fundaron la República de China (Taiwán), donde detentaron el poder hasta el año 2000. El Partido Progresista Democrático, integrado en su mayoría por nativos taiwaneses, ganó la presidencia y la conservó hasta 2008. Hoy el Guomindang mantiene buenas relaciones con los comunistas, debido a su origen étnico común.

25. Cornejo y Navarro 2010.

de Estados Unidos, la RDC y las Naciones Unidas), no hizo sino ahondar la diferencia entre ambas Coreas. A partir de entonces y hasta la década de 1980, los principales objetivos diplomáticos de Corea del Sur fueron obtener el reconocimiento diplomático por parte de la comunidad internacional, ganar la competencia a Corea del Norte en todos los frentes y defender la seguridad nacional.[26] La competencia con la RPDC incluía, desde luego, el frente diplomático. A principios de la década de 1960, la RDC inició una campaña para reclutar aliados diplomáticos y buscar mercados para sus exportaciones. Dada la configuración política de América Latina, así como el favorable crecimiento económico de la región en su conjunto, parecía terreno propicio para ambos objetivos.

En 1961, después del golpe de estado de Park Chung-hee en Corea del Sur, ésta se acercó a países de Centro y Sudamérica con regímenes ideológicamente afines. La diplomacia surcoreana organizó una comitiva que recorrería, entre otros países, Haití, Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay, Chile, Ecuador, Colombia, Panamá, Honduras y Nicaragua. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos recibieron cálidamente a la misión de la RDC a causa de sus afinidades con un gobierno militar, anticomunista y proestadounidense. México, para entonces gobernado por un régimen semiautoritario y nacionalista, declinó la petición de la RDC, aunque tampoco aceptó los guiños para reconocer a la RPDC que venían desde La Habana. Como resultado de la gira, la RDC logró profundizar sus vínculos con Brasil, que ya la reconocía. También pudo formalizar relaciones con otras naciones de ALC, incluido el reticente México.[27]

La RPDC perdió esta guerra diplomática y terminó por limitar sus relaciones casi exclusivamente al campo socialista, incluyendo Cuba. El fin de la bipolaridad y el colapso soviético abrieron las puertas para que la Organización de las Naciones Unidas reconociera a las dos Coreas en 1991. Ello hizo posible que terceros países pudiesen reconocer simultáneamente a ambas naciones y redujo los tonos conflictivos en el tema. Hacia mediados de 2013, la RDC mantenía embajadas en 112 países del mundo, que a su vez sostenían 78 embajadas en Seúl; la mayoría de los países de ALC estaban presentes. En contraste, la RPDC tenía 41 embajadas en el exterior y sólo 24 países contaban con representaciones en Pyongyang. De América Latina y el Caribe, sólo Brasil y Cuba han abierto embajadas en Corea del Norte. Esos dos países, sumados a México y Perú, son los receptores de embajadas norcoreanas en la región.[28]

Conclusiones

Las relaciones entre Asia y América Latina tienen una larga aunque intermitente historia. A partir del siglo XVI fluyeron mercancías, migrantes e influencias culturales mutuas. En el siglo XIX, la independencia de América Latina permitió iniciar relaciones diplomáticas con los pocos países asiáticos que no habían sido objeto de la colonización europea. Debido a la larga historia de intercambios y a las tendencias actuales que están cambiando el eje gravitacional del mundo del Atlántico al Pacífico, Asia parece haber llegado para quedarse en las relaciones internacionales latinoamericanas. Mediante el comercio, la inversión, las alianzas políticas y los vínculos diplomáticos, Asia y América Latina están contribuyendo a hacer del "Siglo del Pacífico" una realidad.

26. Kim 2005, 165.
27. Haro, León y Ramírez 2011.
28. Embassy Pages 2013.

Termina aquí este capítulo. Es cierto que el análisis ha dejado fuera muchos temas. Destacan, entre otros, la historia, la ideología, los miedos y desilusiones que la reemergencia asiática despierta en América Latina, la cooperación civil y militar, la migración contemporánea, el trasiego ilegal de estupefacientes en esta nueva etapa de la relación, las herencias culturales mutuas y la reacción de Estados Unidos ante la creciente presencia asiática en su zona de influencia. Tampoco he analizado con detalles el papel de países como Australia, Indonesia, Tailandia, Vietnam, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador y muchos otros que, sin estar en la primera línea de las relaciones regionales, son nuevos actores. Espero, sin embargo, haber captado la complejidad de las relaciones contemporáneas entre Asia y América Latina y que este capítulo al menos explique 80% de los vínculos interregionales.

19. Los temas ambientales

Gloria Soto Montes de Oca y Diana Ponce-Nava Treviño

En octubre de 1998, Mitch empezó como una tormenta tropical, y se convirtió en un huracán categoría 5 que azotó Honduras y Nicaragua. La cantidad descomunal de lluvia que cayó produjo inundaciones y grandes derrumbes principalmente en esas naciones, pero también afectó a países cercanos como El Salvador, Guatemala, Belice y Costa Rica. Mitch es uno de los desastres más graves registrados en esa región en 200 años. El número de muertos ascendió oficialmente a 11 000, además de miles de desaparecidos. Más de tres millones de personas perdieron sus hogares o sufrieron afectaciones graves y se calcula que los daños fueron por 5 000 millones de dólares. En palabras del presidente de Honduras, Carlos Flores Facusse, la tormenta destruyó 50 años de progreso.[1]

Aunque Centroamérica es una región con alto riesgo de huracanes, la magnitud de Mitch parece ser resultado del fenómeno del cambio climático. Desastres naturales como huracanes, tormentas intensas, sequías prolongadas, incendios forestales incontrolables, enormes tornados, olas de calor y otros meteoros se han vuelto recurrentes en muchas partes del mundo y, al parecer, se harán más frecuentes e intensos en las próximas décadas por el aumento de la temperatura del planeta.

Muchas voces de especialistas argumentan que el cambio climático es el *problema global* más grave que enfrenta el mundo. Sus consecuencias presentan nuevos *riesgos* que afectan a la humanidad en su conjunto, sin importar la ubicación de cada país, nivel de desarrollo económico ni contribución al problema. Como explica Legler (véase el capítulo 22), es el tipo de *problema mundial* que supera las capacidades de cualquier gobierno para resolverlo por sí solo y requiere la colaboración de todos los gobiernos. Para su solución es necesario llevar a cabo acciones desde diferentes niveles, y en alguna de las etapas se desciende incluso a los hábitos y paradigmas del individuo. Estos problemas se denominan *fenómenos multinivel* porque conectan desde las comunidades más pequeñas hasta las mundiales y materializan el postulado básico de "pensar global y actuar local".[2]

De hecho, el cambio climático es sólo una de las preocupaciones que causa la influencia humana en el medio ambiente, porque parte de la comunidad científica argumenta que los daños ambientales a los *bienes públicos* como la atmósfera, los océanos, las especies vivas y otros, son irreversibles y suponen grandes *riesgos para la salud, seguridad y bienestar* de los seres humanos y los ecosistemas.[3]

1. NOAA 2009; Pielke *et al.* 2003.
2. Vogler 2008.
3. Lubchenco 1999.

En la actualidad, los temas ambientales son frecuentes en foros políticos y económicos de diversa índole, y su efecto en las políticas de países y regiones enteras es evidente. La *gobernanza ambiental global* incluye la participación de gobiernos con diferentes intereses y poderes, pero también de otros actores tales como *científicos* que han tenido un papel fundamental en la generación de información; un enorme número de *organizaciones no gubernamentales* (ONG) que han proliferado en todas partes del mundo, y diversas organizaciones internacionales que han redirigido sus esfuerzos a diferentes problemas ambientales.

Para los países en desarrollo son importantes estos temas porque en sus territorios se encuentra una gran cantidad de los recursos naturales del planeta, lo que ha suscitado un sinnúmero de debates relacionados con la *soberanía* y posiciones encontradas con países industrializados. Particularmente, en América Latina se concentra una gran riqueza de masa forestal, es una de las regiones de mayor abundancia de agua en el mundo y también es el subcontinente con mayor número de *países megadiversos,* como Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

La *globalización* es un fenómeno contradictorio visto desde los problemas ambientales porque, por un lado, explica las fuerzas que influyen en la degradación ambiental como la producción en masa, la expansión del comercio internacional o la cultura de consumo, y por el otro, puede mejorar la capacidad de los gobiernos y sus ciudadanos para hacer frente a los problemas ambientales globales, pues potencia la capacidad de ampliar las soluciones mediante la interacción y las experiencias adquiridas en cualquier parte del mundo, desde el nivel individual hasta el supranacional.

Este capítulo tiene el objetivo de explicar el debate ambiental en la agenda internacional desde la perspectiva de la gobernanza ambiental. En la primera sección se describen las principales fuerzas que llevaron al uso desmesurado de los recursos naturales y los niveles de globalización e internacionalización de los problemas ambientales. En la segunda sección se presentan los avances en la *gobernanza ambiental internacional* que se han producido a partir de múltiples conferencias y acuerdos internacionales. En la tercera sección se hace una breve reflexión sobre el cambio climático, pues como dijimos, por su naturaleza, es el problema mundial que más urge atender.

La globalización de las amenazas ambientales

Las preocupaciones acerca del medio ambiente alcanzaron dimensiones internacionales en la década de 1950. La crisis de contaminación en Londres en el invierno de 1952 marcó un punto de referencia, pues murieron al menos 4 000 personas debido a la contaminación provocada por la quema de carbón. Sólo entonces se hizo patente la relación antagónica entre el crecimiento económico y el bienestar de la población, lo que llevó a cuestionar el propio concepto de *desarrollo*.

Diversas publicaciones ambientales se convirtieron en precedente para el debate ambiental moderno. En 1965, Rachel Carson publicó *La primavera silenciosa,* en la que presentó los efectos negativos del uso del DDT y pesticidas agrícolas. En 1968, Garrett Hardin, en *La tragedia de los comunes,* una obra multicitada en la actualidad, brindó una explicación sobre la degradación de los *bienes ambientales de carácter público*.

En 1968 también se constituyó el Club de Roma, una sociedad de empresarios, académi-

cos y otras figuras públicas que mostraron su preocupación por la relación entre economía y ambiente. En la publicación que resultó de su trabajo, *Los límites al crecimiento,*[4] se advertía que si la tendencia de explotación de los recursos naturales continuaba, el sistema mundial se sobrecargaría y colapsaría. En esta misma línea, en 1971 P. Erlich publicó *The population bomb* (*La bomba demográfica*), en la que retomó una tesis similar a los temores de Malthus (1798) sobre las repercusiones del crecimiento de la población y los límites de los recursos de la Tierra.

Estas preocupaciones se explican porque en 200 años (entre 1804 y 2011) pasamos de 1 000 millones a 6 900 millones de habitantes. La mayor parte del crecimiento ha sido en los países en desarrollo, donde habita cerca de 80% de la población mundial y donde se han dado procesos rápidos de urbanización. Las proyecciones indican que para 2050 se alcanzarán los 9 300 millones de habitantes, concentrados sobre todo en Asia, seguidos por África y América Latina.[5] Esto significa que se presentarán diversos problemas surgidos de la relación entre la pobreza y el medio ambiente, porque los hogares de bajos ingresos dependen más de los recursos naturales y son los más vulnerables a desastres ambientales. Por ejemplo, el acceso inadecuado a servicios de agua o sanidad genera enfermedades en la mitad de la población de esas regiones y 1.7 millones de personas mueren anualmente por esta razón.[6]

Además de los aspectos demográficos, el acelerado crecimiento económico mundial del último siglo y la *globalización* son factores que explican el uso intensivo de recursos naturales y la generación de inmensas cantidades de contaminantes. El producto interno bruto mundial creció 20 veces en el último siglo, aunque ocurrió predominantemente en los países industrializados.[7] Esta actividad económica se refleja en la *huella ecológica,* que es mayor entre los habitantes de países desarrollados; por ejemplo, Estados Unidos tiene una huella ecológica de 8 hectáreas globales por persona, en comparación con 3 ha de México, 2.9 ha de Brasil, 0.68 ha de Haití o 0.04 ha de Puerto Rico.[8]

Estas contradicciones hacen que conceptos como *responsabilidades comunes pero diferenciadas* sean fundamentales para entender el tipo de instrumentos de *gobernanza ambiental* que han surgido en las negociaciones internacionales para resolver los problemas. Las presiones demográficas y económicas se reflejan en los resultados del último estudio de gran envergadura realizado por Naciones Unidas, llamado *Evaluación de los ecosistemas del milenio.*[9] Aquí se destaca cómo el ser humano ha modificado radicalmente los ecosistemas en los últimos 50 años y ha llevado a la degradación de 15 *servicios ambientales* de un total de 24 evaluados. Un ejemplo es la extinción de especies, que ha aumentado más de 1 000 veces la cifra histórica promedio.

Las modalidades de globalización de los problemas ambientales

Los problemas ambientales se convierten en asuntos internacionales por diferentes razones. La más obvia son los temas fronterizos, pero en la práctica se han observado por lo menos siete *modalidades de globalización e internacionalización,* como a continuación se describen:[10]

4. Meadows *et al.* 1972.
5. Naciones Unidas 2011.
6. WHO 2012.
7. Speth y Hass 2006.
8. Earthday 2010.
9. MEA 2005.
10. Speth y Hass 2006; Greene 2004.

1. Los contaminantes que tienen *efectos globales*. La producción de sustancias contaminantes, tales como los gases con moléculas de clorofluorocarbonos (CFC), deterioran la capa de ozono estratosférico y los gases de efecto invernadero causan el cambio climático. Estos contaminantes no tienen un efecto sobre la salud o la calidad del aire local, sino que interfieren con el equilibrio de la atmósfera del planeta y sus consecuencias afectan a la humanidad en su conjunto.
2. Los problemas que se relacionan con la explotación de los *bienes comunes o globales*. Es decir, aquellos recursos compartidos por todos los miembros de la comunidad internacional, tales como los océanos, la atmósfera y otros más controversiales, como los recursos biológicos.
3. Los *problemas ambientales transnacionales,* como las emisiones de contaminantes a la atmósfera, que aparentemente tienen un efecto local pero que en realidad son transportadas por los vientos a otros países donde se precipitan como lluvia ácida, o bien, el vaciado de aguas residuales que afectan a otros países. Aquí la agenda entre muchos países es activa. Por ejemplo, México y Estados Unidos comparten múltiples acuerdos y proyectos ambientales que se intensificaron a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
4. Los procesos de sobreexplotación y degradación ambiental que tienen un efecto local o nacional, pero que se presentan recurrentemente en diversos sitios del planeta y que contribuyen a la pérdida global del *capital natural*. Por ejemplo, prácticas agrícolas insustentables, erosión del suelo, deforestación o contaminación de ríos.
5. Las actividades que afectan los recursos naturales del ambiente local, pero que preocupan a muchos gobiernos y ciudadanos fuera del país donde ocurre la afectación. A la gente de cualquier parte del mundo le pueden importar las amenazas de las grandes riquezas naturales tales como la selva amazónica o lacandona o los arrecifes coralinos del Caribe.
6. Los fenómenos de tipo social o políticos asociados a la degradación ambiental que se transmiten de un estado a otro, como los refugiados ambientales desalojados por desastres naturales o escasez de recursos en su país. Por ejemplo, las sequías en México o los desastres causados por huracanes en la región de Centroamérica pueden llevar a procesos de emigración hacia Estados Unidos o Canadá.
7. Por último, el transporte y dispersión de desechos y productos contaminantes en todo el mundo a través del comercio de residuos tóxicos o la relocalización de industrias contaminantes, por el debate para evitar la propagación de *paraísos de contaminación* en los países en desarrollo. Este tema ha sido una preocupación del comercio y la actividad económica en los tratados de libre comercio, particularmente el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio de América Central, por el problema de que las legislaciones e instituciones ambientales son débiles en los países con menor nivel de desarrollo.

Las categorías que predominan son los problemas locales o regionales; sin embargo, cuando tienen efectos internacionales su tratamiento impone retos técnicos y políticos similares a

los *problemas globales*[11] (véase el capítulo 22).

La gobernanza a través de las conferencias y acuerdos internacionales

Legler menciona que la gobernanza global es un método de resolución de problemas que busca soluciones donde todavía no existen regulaciones adecuadas. En el caso de la gobernanza ambiental, Connelly *et al.*,[12] explican que el reconocimiento del problema ambiental es sólo el primer paso, pero cuando se afectan *bienes comunes o públicos* la solución puede ser extremadamente compleja por la resistencia a cooperar de los usuarios de esos bienes. En recursos de acceso abierto de propiedad colectiva, en los que nada impide hacer uso de ellos, todos obtienen los beneficios de su uso o, en su caso, las pérdidas de su mal uso. Esto da origen al problema conocido como del *polizón* (con frecuencia llamado *freerider* en inglés), en que las partes tratan de beneficiarse sin contribuir a la conservación del recurso. La racionalidad del comportamiento de cada actor internacional depende del nivel de confianza en el sistema internacional y la capacidad de las instituciones que lo componen (véase el capítulo 3).

El papel de las *instituciones internacionales* ha sido fundamental para resolver el comportamiento de *polizón*, pues mediante avances puntuales se ha buscado aumentar la transparencia, monitorear el cumplimiento de los acuerdos y brindar información especializada sobre diferentes asuntos ambientales. Hay también instituciones formadas por científicos, como el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC), que han adquirido legitimidad e influencia en la toma de decisiones. A continuación revisaremos los principales elementos del proceso de construcción de la *gobernanza ambiental global*.

Las conferencias y el desarrollo de instrumentos de gobernanza

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo en 1972, fue el encuentro que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia a nivel internacional. Esta conferencia trajo avances en materia de legislación internacional, se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se emitió una Declaración de Veintiséis Principios y un plan de acción con 109 recomendaciones. Ya para entonces se dedicaron varios puntos a la situación de los países en desarrollo: financiamiento, precio justo para las exportaciones de bienes primarios, fomento de capacidades locales o *soberanía* sobre los recursos naturales. Sin embargo, estos países aún pensaban que los temas ambientales eran un asunto de los países industrializados.

En la Conferencia de Estocolmo la comunidad internacional reconoció por primera vez el derecho de las personas a vivir en un "medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar". Como resultado de los compromisos de la conferencia, varios países promulgaron legislaciones nacionales en materia de medio ambiente, particularmente los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En los siguientes años se crearon ministerios y departamentos específicos para atender mate-

11. Greene 2004.
12. Connelly *et al.* 2012.

rias ambientales en cerca de 110 países.[13]

La década de 1980 marcó adelantos en el debate ambiental relacionados con la construcción de conceptos clave y acuerdos para su tratamiento. En "La Carta de la Tierra" se reconoció el *valor intrínseco* de las especies y los ecosistemas.[14] En 1983, el PNUMA estableció la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como *Comisión Brundtland*. Esta nueva organización definió en su Informe *Nuestro Futuro Común* el concepto de *desarrollo sostenible* como "el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas".[15] En esta publicación se presenta una visión sobre los límites de los recursos naturales, se hace referencia al concepto de "*límites relativos* más que absolutos" y se declara la necesidad de atender criterios de *equidad intrageneracional* (en la generación) e *intergeneracional* (entre generaciones).

Resaltan acontecimientos como el primer informe sobre el tamaño del agujero en la capa de ozono en 1985. También surgieron un gran número de ONG y en Europa los partidos verdes ingresaron a la arena política. Una serie de eventos catastróficos, como la explosión de Chernóbil, llevaron a tratar el tema de la responsabilidad de las empresas.[16] Esto intensificó los debates acerca de las implicaciones de las industrias que emigraban a los países en desarrollo para aprovechar regulaciones e instituciones más laxas, lo que en su momento se llamó *paraísos de contaminación*.

Con los procesos de *globalización* las empresas privadas adquirieron un enorme poder para manipular el mercado, y sus decisiones han tenido un gran impacto en el manejo de recursos naturales y niveles de contaminación. El debate sobre la sustentabilidad llevó a avances importantes en la *gobernanza ambiental privada* y cada vez es más común observar que grandes multinacionales ajustan sus procesos y toma de decisiones a criterios de responsabilidad ambiental. De hecho, la Organización Mundial de Comercio y otros organismos internacionales postulan que hay una relación positiva entre los acuerdos de libre comercio y el desempeño ambiental, ya que el comercio genera mayor actividad económica, lo que se traduce en procesos de modernización e innovación con impactos en la calidad ambiental.[17] Sin embargo, la evaluación de los impactos ambientales es un tema polémico por la complejidad que implica medir las repercusiones ambientales directas del comercio entre las partes.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte ha hecho numerosas evaluaciones de los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el medio ambiente de los tres países miembros. Su conclusión es que los daños ambientales son menores y sólo localizados en zonas y sectores específicos. Otros autores, en cambio, encuentran fenómenos de deforestación en México y generación de gases de efecto invernadero en Estados Unidos como resultado directo del comercio.[18] En cuanto al desarrollo de *mecanismos institucionales y legales* para la cooperación, las características de gobernanza del Protocolo de Montreal de 1987 son un caso ejemplar de un derecho internacional progresivo, que pasó de

13. UNEP 2002.
14. UNEP 2003.
15. WCED 1987.
16. UNEP 2003.
17. UNEP 2000.
18. Soto 2012.

reglas tradicionales meramente declarativas y sin obligaciones cuantificables a prácticas más flexibles para establecer metas y promover financiamiento.[19] Este fue el primer acuerdo exitoso para resolver un problema de *naturaleza global,* porque ahora las emisiones de CFC están controladas.

En la década de 1990 se logró un avance sin precedente en materia de *instrumentos de gobernanza ambiental.* La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, también conocida como Conferencia de Río (CNUMAD), marcó una nueva etapa en el debate ambiental. Logró convocar a un número sin precedente de representantes de gobiernos y jefes de estado: 176 gobiernos y más de 100 jefes de estado, lo que significó que por primera vez los temas ambientales se consideraran como un asunto mundial, y también los países en desarrollo participaron activamente. Brasil desempeñó un papel protagónico en su calidad de país con mayor biodiversidad del mundo. La Conferencia de Río produjo al menos los siguientes resultados:[20]

1. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con 27 principios.
2. El Programa Agenda 21 que busca ser la referencia de recomendaciones puntuales para el desarrollo sustentable.
3. El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).
4. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).
5. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS).
6. El acuerdo para negociar un convenio mundial de desertificación.
7. La Declaración de Principios para el Manejo Sostenible de los Bosques.

Como parte de los efectos de la Conferencia de Río, más de 150 estados crearon instituciones a nivel nacional para tratar el tema, entre ellos México y varios países latinoamericanos. Surgió una amplia gama de ONG, muchas en países en desarrollo.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM; *Global Environmental Facility,* GEF) se creó en 1991 como una asociación experimental entre el PNUMA, el PNUD y el Banco Mundial. El Fondo financia proyectos que benefician al medio ambiente mundial en cuatro *problemas globales:* cambio climático, diversidad biológica, ozono y aguas internacionales.[21]

La Cumbre de la Tierra celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002 tuvo el propósito de incentivar los acuerdos que se habían logrado en la Conferencia de Río. Con una visión de apoyar los tres pilares del *desarrollo sustentable* –desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental– se establecieron los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* para abordar problemas específicos y con resultados mensurables que mejoraran las condiciones de vida de la gente en el mundo.[22] Se establecieron varios objetivos para el 2015, como reducir la pobreza, aumentar la educación, proporcionar servicios de agua y drenaje, y reducir la pérdida de biodiversidad.

La última conferencia internacional de gran envergadura fue la Conferencia Río+20, cel-

19. Ponce-Nava 1995.
20. UNEP 2002.
21. *Ibíd.*
22. Naciones Unidas 2009.

ebrada nuevamente en Brasil en 2012. El concepto de *economía verde* estuvo en el centro del debate, lo que puso de relieve la importancia que en un mundo global ha cobrado el tema ambiental en los mercados. La propuesta de generar mercados verdes busca convertirse en instrumento para lograr el desarrollo sustentable y el abatimiento a la pobreza.[23]

Las ONG internacionales son actores importantes de la *gobernanza ambiental global* porque han crecido en número e influencia en las negociaciones internacionales. Ahora diversas ONG tienen acceso a información y conocimientos científicos, lo que les da libertad para defender posiciones más radicales que otros actores. Hay muchas ONG con diferentes capacidades y perspectivas sobre los problemas ambientales: desde grupos de membresías masivas, con recursos importantes, como Greenpeace Internacional, hasta organizaciones especializadas como el World Wild Fund (WWF) o de expertos como el World Resources Institute. Su influencia en el cabildeo y eventos preparatorios para las negociaciones ha aumentado, pues comprende científicos, economistas y expertos legales, y en ocasiones su información puede ser más precisa que la que manejan los propios gobiernos.[24] Sin embargo, otra vez la gobernanza multinivel resalta el papel de las ONG locales para entender los cambios que se producen en los países (véase el capítulo 15).

En el ámbito de Latinoamérica, es inevitable recordar que la región viene de una herencia colonial y legado de explotación, en el que el sur exporta materias primas y el norte productos manufacturados. Esta consideración es relevante, pues en las negociaciones resaltan las diferencias de visiones entre países desarrollados y en desarrollo sobre el tratamiento de asuntos de conservación de recursos naturales y control de la contaminación. En temas de soberanía existen desacuerdos, pues los países del sur perciben las recomendaciones como una intromisión en las políticas internas del país. En el caso de los bosques o la biodiversidad, los intentos de verlos como bienes comunes o de la humanidad hacen que los países del sur cuestionen las intenciones de interferir en sus propios recursos. En asuntos sobre la mortalidad y morbilidad por la contaminación del agua, aire y otros recursos, los países en desarrollo piensan que las cifras sólo tratan de desviar la atención de la huella ecológica de los países desarrollados y su responsabilidad en los grandes problemas ambientales actuales.[25]

Cambio climático

Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, el clima global se verá alterado significativamente como resultado del aumento de concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI). De acuerdo con los modelos climáticos, la situación empeorará para finales del siglo XXI, cuando se espera un aumento en la temperatura del planeta de dos grados Celsius en el mejor de los escenarios, pero con la posibilidad de alcanzar 6.4.[26]

Los datos que confirman este cambio en el clima se pueden observar en la tendencia creciente de la temperatura de 1860 a la fecha. En particular, entre 1995 y 2006 se presentaron los 11 años más cálidos registrados en el último siglo. Entre los efectos del calentamiento tenemos los siguientes:

23. Naciones Unidas 2012.
24. Connelly *et al.* 2012.
25. *Ibíd.*
26. IPCC 2007.

- Aumento de olas de calor.
- Precipitaciones intensas.
- Cambio en los patrones de lluvia.
- Aumento en la intensidad de los huracanes.

Algunas consecuencias de estos efectos del calentamiento global se relacionan con los aspectos que siguen:

- Menor disponibilidad de agua en ciertas regiones.
- Afectaciones en la producción agrícola en latitudes medias debido a la escasez de agua.
- Repercusiones en los sistemas costeros bajos debido al peligro de aumento del nivel del mar y al mayor riesgo de fenómenos meteorológicos extremos.
- Impacto en la salud humana en poblaciones con escasa capacidad adaptativa, entre otros muchos efectos.[27]

El aumento en la temperatura ya ha causado muertes y pérdidas materiales importantes, y sus costos han crecido exponencialmente. Se estima que el costo de los grandes desastres para los países en desarrollo asciende a 5% del PIB, una cifra que se agrava porque 96% de las muertes por desastres ocurrieron en estos países, como lo demuestra el caso del huracán Mitch que se mencionó al inicio.[28] Los estudios coinciden en que los países pobres sufrirán los mayores costos, debido a su menor capacidad para protegerse y adaptarse.[29] Esto muestra que los esfuerzos de la *gobernanza global* deben encaminarse también a desarrollar mecanismos aceptables para enfrentar desastres, refugiados ambientales y otros problemas.

En la década de 1980 se celebraron las primeras reuniones internacionales que reflejaron las preocupaciones de la comunidad internacional por las afectaciones a la atmósfera. Sin embargo, no fue sino hasta 1992, durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, cuando se firmó el convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con la premisa de "responsabilidades comunes pero diferenciadas".[30]

Posteriormente, el Protocolo de Kioto, que entró en vigor en 2005, estableció metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países desarrollados y la Unión Europea, pues se reconoció que son los principales responsables de los altos niveles de emisiones de GEI que hay en la atmósfera y que son el resultado de haber quemado combustibles fósiles durante más de 150 años. Los firmantes del protocolo aceptaron el compromiso de disminuir sus emisiones para el periodo 2008-2012 en 5.3% respecto a los niveles de 1990, mientras que los países no incluidos en el Anexo I, principalmente los países en desarrollo, quedaron exentos de cumplir compromisos de reducción de emisiones, pero debían preparar inventarios de GEI y publicar comunicaciones nacionales.[31] El protocolo no fue ratificado por Estados Unidos, pero los gobiernos que sí lo hicieron han establecido leyes y políticas para cumplir sus compromisos, al tiempo que se ha promovido que un número cada vez mayor de empresas adopten deci-

27. *Ibíd.*
28. Stern 2006, 100.
29. *Ibíd.*
30. Naciones Unidas 1992.
31. Naciones Unidas 1997.

siones que impacten menos al medio ambiente y se ha propiciado la creación del mercado del carbono.

El Protocolo de Kioto expiró en 2012; sin embargo, en la CoP 18, en Doha, Qatar, se acordó extender su vigencia hasta el año 2020, fecha en que se espera haya un nuevo instrumento jurídico que lo sustituya.

Conclusiones

En la segunda mitad del siglo XX los problemas ambientales cobraron una dimensión de mayor relevancia en la agenda internacional. El interés surgió después de catástrofes mundiales ocurridas por la contaminación y por información que confirmó que algunos impactos alcanzaban *escalas globales.* Ahora sabemos que las afectaciones ponen en riesgo la seguridad y bienestar de la población a diferentes escalas, incluso a nivel mundial, como cuando nos referimos al cambio climático.

En unas décadas se ha generado una estructura amplia de gobernanza ambiental con una multiplicidad de reglas, instituciones y nuevos actores no gubernamentales que promueven la protección del medio ambiente. Las conferencias internacionales, particularmente la conferencia de Estocolmo de 1972 y la de Río en 1992, llevaron a una serie de tratados y acuerdos que produjeron cambios en muchos estados, los cuales procedieron a realizar reformas y políticas a favor de la protección del medio ambiente. Conferencias internacionales recientes como la de Río+20 siguen mostrando el interés de la comunidad internacional en el tema y demuestran que el asunto ha alcanzado importancia en los mercados.

Ahora hay mecanismos de *gobernanza ambiental* concretos para atender temas de cooperación en materia de mares, biodiversidad, desertificación, especies migratorias, daño a la capa de ozono, emisiones de gases de efecto invernadero y otros. No en todos los casos se ha tenido el mismo éxito, porque los temas interesan y afectan más o menos a ciertos actores, algunos con mucho poder y que enfrentarían repercusiones costosas por los cambios.

Las explicaciones de los temas ambientales han servido para analizar el comportamiento de estados e individuos en los temas ambientales. Se destaca la naturaleza de muchos recursos naturales que tienen características de *bienes públicos o de acceso abierto,* lo que lleva a adoptar comportamientos como el del *polizón.* Ante esta situación, se recomienda fortalecer las reglas e instituciones internacionales que supriman esas conductas.

La *gobernanza ambiental* comprende procesos en los que participan varios actores y políticas en una multiplicidad de niveles. Queda claro que para resolver problemas ambientales específicos ha sido fundamental el papel de la comunidad científica al ampliar nuestros conocimientos sobre cómo funcionan los sistemas naturales y generar información detallada sobre posibles opciones para solucionarlo. Las ONG internacionales y nacionales han cumplido un papel fundamental para impulsar cambios a diferentes escalas. Por el lado de las empresas, se ha desarrollado un proceso de gobernanza privada paralelo que ha generado reglas para reducir los daños ambientales en algunos sectores.

Los países desarrollados tienen una *huella ecológica* mucho mayor que la de países en desarrollo, de ahí que el concepto de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* sea central en diversas negociaciones, particularmente las de cambio climático. Esto ha llevado a que los países en

desarrollo hayan asumido un papel activo en las negociaciones internacionales y que exijan que los países desarrollados asuman sus responsabilidades.

Los interesados en las relaciones internacionales tienen en el tema de medio ambiente un área de estudio que sigue ampliándose. Los problemas que enfrentarán los países por el manejo no sustentable de los recursos naturales hacen necesario explorar y perfeccionar los mecanismos de gobernanza. Es importante entender que es difícil que instrumentos que funcionan relativamente bien en un ámbito rindan los mismos frutos en otros, porque las soluciones tienen diferente nivel de complejidad y pueden afectar intereses de naturaleza diversa de los actores del sistema internacional.

20. Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: Un acercamiento desde las Relaciones Internacionales

Alejandro Anaya Muñoz

Desde mediados de la década de 1990, órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) han criticado de manera sistemática el sistema de jurisdicción militar imperante en México para casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente perpetradas por miembros de las fuerzas armadas. De manera paralela, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, criticaron durante años al gobierno mexicano por la impunidad generada por el esquema de jurisdicción militar en vigor. Incluso otros gobiernos recomendaron a México, mediante el mecanismo de Evaluación Periódica Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Consejo DH), que reformara su sistema de justicia militar, en la línea de las críticas dirigidas por otros actores internacionales.

Esta dinámica de *nombrar y señalar* basada en las normas internacionales de derechos humanos y puesta en marcha, entre otros actores, por los órganos de los regímenes internacionales en la materia, se intensificó a partir del 2009, en el marco de la lucha del gobierno mexicano en contra del crimen organizado. De singular importancia fueron las sentencias adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que establecieron que el estado mexicano debía reformar su sistema de justicia penal militar, de manera que las violaciones a los derechos humanos presumiblemente perpetradas por miembros de las fuerzas armadas fueran procesadas por las cortes penales civiles del país.[1] Las reacciones del gobierno mexicano se intensificaron ante esta presión internacional, particularmente tras la adopción de las ya mencionadas sentencias por parte de la Corte IDH.[2] Particularmente relevantes fueron también las decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2011 y 2012 mediante las cuales se determinó que, en correspondencia con lo establecido por la Corte IDH, las violaciones a los derechos humanos presumiblemente perpetradas por miembros de las fuerzas armadas deben ser procesadas por el sistema civil de justicia penal y no a través de la jurisdicción militar.[3]

1. Véase la base de datos "Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos" (www.recomendacionesdh.mx) (última consulta: 23 de enero de 2013) y Anaya 2012, 119-128.
2. Anaya 2012, 128-131.
3. Véase *Diario Oficial de la Federación* 2011.

De esta manera, la situación de derechos humanos en México abrió un proceso internacional en el que diversos actores nombraron y señalaron a México como estado cuyo comportamiento no era compatible con las normas internacionales de derechos humanos. En este proceso desempeñaron un papel fundamental los órganos especializados en derechos humanos de los *regímenes internacionales* de la ONU y la OEA. El resultado fue que a partir de 2010 el estado mexicano modificó su discurso sobre el tema y, al menos en parte, su comportamiento. Así, en este caso concreto hay evidencia de que las normas y los órganos internacionales (junto con otros actores), mediante sus acciones de *nombrar y señalar* (o en otros términos, de *avergonzar*), lograron influir en la redefinición del comportamiento del estado mexicano.

Aparte del caso mexicano, por supuesto, otras historias de este tipo podrían contarse de Brasil, Colombia, Chile, Argentina, El Salvador y Guatemala, entre otros países latinoamericanos. En esta línea, el objetivo central del capítulo es, en primer lugar, presentar una descripción de las principales características de los *regímenes internacionales* de derechos humanos vigentes en América Latina: los *regímenes* de la ONU y de la OEA. El énfasis se ha puesto en el diseño institucional, sobre todo en la composición y las principales funciones de los órganos de cada *régimen*. En segundo lugar, guiado por las corrientes de la teoría de Relaciones Internacionales (RI) con mayor influencia en la actualidad (Realismo, Liberalismo y Constructivismo), el capítulo ofrece una reflexión sobre la influencia de los *regímenes internacionales* de derechos humanos en el comportamiento de los estados. Pero antes, se expone un breve acercamiento a su concepto clave: el de *régimen internacional.*

El concepto de régimen internacional

A principios de la década de 1980, Stephen Krasner definió a los *regímenes internacionales* como un tipo de institución internacional que se conforma por un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones establecidos por los estados para regular sus interacciones en un área temática particular.[4] De esta manera, el andamiaje normativo y de órganos internacionales que se ha desarrollado alrededor de los derechos humanos puede ser considerado como un *régimen internacional* en la materia.[5]

Podemos reconocer, por otro lado, no solamente uno, sino varios *regímenes internacionales* de derechos humanos. El criterio más común para identificarlos es el de la organización internacional (global o regional) de la cual emana cada uno de ellos. Así, podemos hablar del régimen de la ONU (también conocido como *universal*), el del Consejo de Europa (o europeo), el de la OEA (o *interamericano*) y el de la Unión Africana (UA, o africano). Por motivos de espacio y sobre todo de la orientación de este libro de texto, en el siguiente apartado nos centramos solamente en los *regímenes* de la ONU y la OEA.

Los regímenes de derechos humanos de la ONU y la OEA

El objetivo en este apartado no es ofrecer un acercamiento detallado al desarrollo histórico de los *regímenes* de derechos humanos de la ONU y la OEA, ni estudiar las normas que consagran, ni las decisiones o la jurisprudencia de sus órganos de toma de decisiones. El objetivo tampoco es describir los procesos que se siguen para procesar las quejas o denuncias individ-

4. Krasner 1983; véase también Hansenclever *et al.* 1997, 8-22, y Donnelly 1986, 599-605.
5. Donnelly 1986.

uales que se pueden presentar ante dichos órganos.[6] En lo que sigue se presentan de manera somera las principales características de cada *régimen*, buscando responder las preguntas siguientes: ¿Cómo están conformados? ¿Cuáles son sus principales funciones?[7]

El régimen universal de derechos humanos

El *régimen* de derechos humanos de la ONU puede dividirse en dos "subregímenes": el que emana directamente de la Carta de la ONU y que giró en torno a la (hoy extinta) Comisión de Derechos Humanos (Comisión DH) y que en la actualidad se basa en el Consejo DH; y el que emana de los principales tratados de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU y que por ello reside en los correspondientes órganos (en este caso, llamados *comités*) de decisión e implementación.

En 1946, siguiendo el mandato de la propia Carta de la ONU, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) estableció la Comisión DH. Desde su creación, estuvo formada por un número determinado de representantes de los estados que integran la ONU. Entre 1946 y 1979, fueron 18 miembros; entre 1979 y 1990, 43, y de 1990 hasta su desaparición en 2006, 53. Los miembros eran electos por los estados que conformaban el ECOSOC, con base en el criterio de distribución regional característico de la ONU.[8]

La Comisión DH estableció como su órgano subsidiario a la Subcomisión para la Protección de las Minorías y la Prevención de la Discriminación (posteriormente llamada *Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*). A diferencia de la propia Comisión DH, la Subcomisión no estaba integrada por representantes de los estados, sino por expertos independientes que no representaban a sus estados, sino que, en principio, actuaban en su capacidad individual. Al momento de su desaparición, en 2008, la Subcomisión se conformaba por 26 expertos, los cuales eran nombrados por la Comisión DH a propuesta de los estados que la integraban y siguiendo el mencionado criterio de distribución regional.

Las capacidades o funciones de la Comisión DH y de su Subcomisión se desarrollaron de manera progresiva a lo largo de seis décadas de existencia. Durante los primeros 20 años, la Comisión DH se centró en el desarrollo de los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos, comenzando por la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948. Por decisión explícita de sus miembros, en esta primera etapa la Comisión DH no abordó situaciones concretas de violación a los derechos humanos en ningún país.[9] A finales de la década de 1960 y principios de la siguiente, pero sobre todo a partir de 1980, la Comisión DH empezó por fin a vigilar y evaluar de manera crítica situaciones concretas de violación a los derechos humanos en el mundo.

La adopción de resoluciones ha sido fundamental. Mediante ellas, la Comisión DH (al igual que la Subcomisión) podía *nombrar y señalar* a los estados que violaban derechos humanos, así como establecer procedimientos especiales de monitoreo y escrutinio: grupos de trabajo, re-

6. Véase Martin 2004 y Sepúlveda 2004.

7. Para un acercamiento a los regímenes europeo y africano, véase Sepúlveda 2004, 124-144 y 159-170.

8. Los grupos regionales en que se agrupan los miembros de la ONU son: Asia, África, América Latina y El Caribe, Europa del Este y Europa Occidental y Otros (estos "otros" estados son Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos).

9. Lauren 2003; Normand y Zaidi 2008.

latores especiales, representantes especiales del Secretario General o expertos independientes. Estos procedimientos especiales tienen el mandato de vigilar y evaluar la situación general en un país concreto o la relativa a un tema o asunto particular a nivel mundial.

Los titulares de estos procedimientos (nombrados por la Comisión DH y actualmente por el Consejo DH) no representan a los estados de su nacionalidad. Su principal herramienta ha sido la elaboración y presentación de informes anuales a la Comisión DH (actualmente al Consejo DH), en los cuales pueden *avergonzar*, así como formular recomendaciones a los estados. Ni la Comisión DH, ni (evidentemente) su Subcomisión o los procedimientos especiales, tuvieron atribuciones ni capacidades para recurrir al uso o la amenaza del uso de la fuerza para forzar a los estados a cumplir con sus resoluciones o a implementar sus recomendaciones.

Hacia principios de los 2000, la Comisión DH comenzó a ser criticada y cuestionada duramente: diversas ONG, funcionarios de la ONU y gobiernos coincidieron en que dicho órgano sufría de una excesiva politización, estaba formada por estados represores y aplicaba estándares dobles. Estas dudas y las correspondientes críticas a la Comisión DH llevaron a su disolución, en el marco de un proceso más amplio de reforma a la ONU en 2006. La Comisión DH fue sustituida en ese año por el Consejo DH, mediante la resolución 60/251 de la Asamblea General aprobada con 170 votos a favor, tres abstenciones y cuatro votos en contra, incluido el de Estados Unidos.[10]

El Consejo DH es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, conformado por 47 miembros (de nueva cuenta representantes de los estados), electos por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea General, con base en el criterio de distribución regional. Una de las críticas que en su momento se le hicieron a la Comisión DH es que muchos de sus miembros eran estados represores. De manera que, en principio, se buscaba que el nuevo órgano no estuviera marcado por esa misma contradicción. Sin embargo, los miembros del Consejo DH siguen siendo elegidos por los propios estados. Cada bloque elige a los estados de su propia región que han de ser miembros del Consejo DH. Para promover los derechos humanos en el mundo, el Consejo DH puede adoptar resoluciones sobre la situación en países concretos, mantener o establecer procedimientos especiales y elaborar proyectos de nuevos tratados o declaraciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, su principal y más novedosa herramienta es el ya mencionado EPU, mediante la cual evalúa de manera periódica la situación de derechos humanos en todos los estados que son miembros de la ONU.[11]

Por otro lado, se ha desarrollado un *régimen internacional* que se desprende de los principales tratados de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU.[12] Cada uno de estos tratados, además de consagrar un conjunto específico de derechos humanos (es decir, además de fijar un aparato normativo) establece un órgano concreto de toma e implementación de decisiones. Dichos órganos (llamados *órganos de tratados* u *órganos convencionales*) son el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité

10. Lauren 2007; Halterin y Orentlicher 2006; Moss 2006.

11. Resolución 60/251 de la Asamblea General; Lauren 2007, 335-337.

12. La lista completa de los tratados existentes puede consultarse en < https://www2.ohchr.org/spanish/law/>

de Derechos de los Trabajadores Migratorios, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra las Desapariciones Forzadas. Estos comités se conforman por un número variable de expertos independientes que no representan a los estados de su nacionalidad.

El objetivo central de estos órganos es promover y supervisar el respeto a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados de los cuales se desprenden. Para ello, cuentan con distintas herramientas, la más común es la revisión de los informes periódicos que los estados parte de los tratados están obligados a preparar y presentar cada dos, cuatro o cinco años (dependiendo del tratado en cuestión). En dichos informes, los estados deben rendir cuentas al comité sobre los derechos estipulados en el tratado correspondiente, sus logros y los obstáculos que han enfrentado. Los comités evalúan estos informes de manera crítica y, atendiendo también a información proveniente de otras fuentes (incluidas ONG nacionales e internacionales), elaboran informes de observaciones finales, en los que señalan de manera explícita los logros de los estados, plantean sus principales motivos de preocupación y sus recomendaciones.

Por otro lado, la mayoría de los comités (a excepción del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de los Derechos del Niño) están facultados para recibir comunicaciones individuales, es decir, quejas presentadas por individuos, grupos o sus representantes (generalmente ONG de derechos humanos) sobre casos concretos de violación a los derechos contenidos en el tratado correspondiente. Si el caso es admitido, el comité lleva a cabo un procedimiento por el cual, después de ponderar los argumentos y las evidencias presentadas por las partes (el estado y el quejoso), determina si el estado es responsable o no de la violación de los derechos contenidos en el tratado. Este procedimiento puede tener un impacto importante sobre los estados, pues aunque las recomendaciones que haga el comité no son jurídicamente vinculantes (es decir, no son obligatorias), la legitimidad propia de estos órganos le da un peso significativo a sus conclusiones y recomendaciones. El fallo de un comité de que un estado ha violado los derechos humanos es otra forma de *nombrar y señalar*. Sin embargo, es importante subrayar que la aceptación de este mecanismo de comunicaciones individuales es opcional para los estados: los que han ratificado un tratado tienen la opción de aceptar o no la competencia de los comités para recibir y considerar comunicaciones individuales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité contra la Tortura pueden realizar investigaciones especiales, en las que indaguen exhaustivamente situaciones concretas de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos. Los informes de estas investigaciones especiales son confidenciales y se entregan solamente al estado involucrado; aunque el Comité puede decidir hacerlo público, si considera que el estado no colaboró en su elaboración o no aceptó sus recomendaciones.

Finalmente, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura estableció el Subcomité para la Prevención de la Tortura, el cual está facultado para realizar visitas a los centros de detención de los estados parte del Protocolo Facultativo con el fin de verificar que las personas detenidas no estén siendo sometidas a tortura. Este procedimiento o sistema de visitas es particularmente novedoso y prometedor, dado que, durante las visitas, los estados parte tienen la obligación de permitir el acceso de los miembros del subcomité a cualquier centro de detención. De nueva cuenta, este mecanismo es opcional; solamente válido para aquellos

estados parte de la Convención contra la Tortura que han decidido ratificar el Protocolo Facultativo.

El régimen interamericano

En 1959, la OEA estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual, desde entonces, ha estado conformada por siete expertos independientes que fungen en su capacidad individual. Los integrantes de la CIDH son electos por el Consejo Permanente de la OEA de ternas de candidatos presentadas por los estados miembros de la organización.

Con el paso del tiempo, la CIDH fue adquiriendo mayores facultades de vigilancia y escrutinio. Un punto clave en el proceso de fortalecimiento de la CIDH y en general del régimen interamericano de derechos humanos fue la adopción, en 1969, de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH o Pacto de San José), mediante la cual se consolidaron el estatus y las funciones de la CIDH y se creó la Corte IDH.

La CIDH tiene el mandato de promover y supervisar el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de todos los estados miembros de la OEA. Los derechos humanos sobre los cuales velará la CIDH son los establecidos en la CADH, en el caso de los países que la han ratificado, y los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, para el resto de los estados miembro de la OEA.[13] Para ello, la CIDH tiene dos herramientas centrales a su disposición: la elaboración de informes especiales (sobre la situación en países concretos o sobre temas o situaciones específicas en toda la región) y la consideración de peticiones o quejas individuales.[14]

Para elaborar un informe especial, la CIDH toma en cuenta información proveniente de distintas fuentes, como otros órganos internacionales, gobiernos y ONG. Una herramienta central son las visitas o misiones de investigación *in loco* (las cuales también acostumbran realizar los titulares de los procedimientos especiales del Consejo DH de la ONU). En ellas, los miembros de la CIDH se entrevistan con todo tipo de participantes en los asuntos de derechos humanos en el país visitado: funcionarios, legisladores, miembros del poder judicial, académicos, organizaciones de la sociedad civil y víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares. Para que la CIDH pueda realizar una visita de este tipo tiene que ser expresamente invitada por el gobierno en cuestión. La CIDH hace públicas sus principales preocupaciones y plantea una serie de recomendaciones, las cuales son, de nueva cuenta, no vinculantes. La CIDH tampoco tiene facultades para forzar u obligar a los estados a implantar sus recomendaciones.

Cualquier persona o grupo puede elevar peticiones individuales ante la CIDH por lo mismo que cualquier ONG con personalidad jurídica en cualquiera de los estados miembros de la OEA. Si el caso es admitido,[15] la CIDH lo examina, considerando los argumentos y la evidencia presentada por el estado acusado y por los peticionarios (es decir, quienes presentaron la petición individual) y –si no se logra una solución amistosa entre las partes– razona sus con-

13. Véase Castillo 2003, 144-145; Sepúlveda 2004, 147.

14. Al igual que varios de los comités de derechos humanos de la ONU, la CIDH tiene la facultad de considerar comunicaciones o denuncias hechas por estados parte de la CADH. Hasta el momento, no se ha dado ninguna comunicación de este tipo en el marco del régimen interamericano.

15. Véase Sepúlveda *et al.* 2004, 148.

clusiones en un informe provisional en el que, en su caso, ofrece recomendaciones concretas al estado involucrado. Si el estado no acepta o no implanta las recomendaciones, la CIDH hace público su informe, y si el estado ha reconocido la jurisdicción de la Corte IDH, puede remitir el caso a esta última y comenzar un nuevo proceso.[16]

La Corte IDH está formada por siete jueces, electos por los estados parte de la CADH, quienes deben de ser juristas competentes que fungen a título personal. La jurisdicción de la Corte IDH, como dijimos, es opcional para los estados que han ratificado la CADH. Solamente los estados y la CIDH pueden remitir casos, pues, a diferencia de la CIDH, individuos, grupos y ONG no pueden hacerlo.[17] Si el caso es admitido, entonces la Corte IDH evalúa el fondo o la sustancia del mismo y, tras considerar los elementos a su disposición, adopta una sentencia en la que determina si el estado acusado es responsable o no de violar los derechos contenidos en la CADH y plantea medidas para detener o reparar el daño y para evitar que se repitan violaciones similares. A diferencia de las recomendaciones elaboradas por la CIDH o por los órganos de tratados y los procedimientos especiales de la ONU, las sentencias de la Corte IDH sí son vinculantes: de cumplimiento obligatorio para los estados. Sin embargo, de nueva cuenta, este órgano no tiene facultades para obligar o forzar a los estados a cumplir.

Los regímenes internacionales de derechos humanos: Su influencia en el comportamiento de los estados

El apartado anterior nos presenta *regímenes internacionales* de derechos humanos que no tienen "dientes"; es decir, no tienen capacidades para forzar u obligar a los estados a cumplir. Ante esta evidente falta de capacidad coercitiva, la pregunta obligada es: ¿cuál es la relevancia en la práctica de estas instituciones internacionales si no tienen manera de hacer que los estados les hagan caso? La respuesta a esta pregunta no es obvia.

Por un lado, generalmente la importancia de contar con capacidad coercitiva es exagerada por los analistas; es decir, en las relaciones internacionales, muchas cosas pasan sin que haya coerción de por medio. Por el otro, no debemos llegar a conclusiones "fáciles" con base solamente en algunas situaciones dramáticas o en los casos más publicitados.[18] En lo que sigue, se presenta una reflexión acerca de la influencia de los *regímenes internacionales* de derechos humanos sobre el comportamiento de los estados, siguiendo los planteamientos de las más representativas corrientes de teoría de RI de la actualidad: el Realismo, el Liberalismo y el Constructivismo (véase los capítulos 2, 3 y 4).

Desde una perspectiva realista, Stephen Krasner estudió distintos *regímenes internacionales* de derechos humanos y concluyó que "tuvieron consecuencias solamente cuando estados poderosos forzaron el cumplimiento de sus principios y sus normas".[19] En esta línea, dado que los *regímenes internacionales* de derechos humanos no tienen herramientas ni capacidades para forzar u obligar el cumplimiento de sus normas y de las determinaciones de sus órganos

16. *Ibíd.*, 149.

17. Además de tener jurisdicción para recibir quejas individuales, la Corte IDH tiene facultad para emitir opiniones consultivas, a solicitud de la CIDH, los órganos de la OEA y cualquier estado miembro de la organización.

18. Simmons 2009, 349-350.

19. Krasner 1993: 141, mi traducción.

de toma e implementación de decisiones, la única manera en que funcionen es si las potencias intervienen utilizando su capacidad de coerción para obligar al resto de los estados a cumplir. Así, una hipótesis realista plantearía que los regímenes internacionales de derechos humanos han influido en el comportamiento de los estados latinoamericanos solamente en la medida en que Estados Unidos o alguna otra potencia (como la Unión Europea) los han obligado a cumplir.

Algunos autores han hecho notar, no obstante, que las potencias no acostumbran dar prioridad a la aplicación de las normas de derechos humanos mediante su política exterior.[20] En este sentido, Kathryn Sikkink ha demostrado que los mensajes que Estados Unidos ha mandado a los países de América Latina con respecto al cumplimiento de las normas internacionales de los derechos humanos han sido marcadamente ambiguos: en algunas ocasiones ha incluido el tema en su política exterior hacia los países de la región, pero en otras ha tolerado o incluso facilitado políticas represivas (véase el capítulo 16).[21]

Volviendo a la hipótesis realista en general, si las potencias no tienen un interés particular en la eficacia de los *regímenes internacionales* de derechos humanos, entonces la influencia que estos tendrán sobre el comportamiento de los estados será nula. Desde esta perspectiva, el panorama sobre los *regímenes internacionales* de derechos humanos será *a priori* poco optimista. Esta lectura realista se sustenta en distintos estudios estadísticos que han demostrado que no hay una correlación entre la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y los niveles de respeto de los derechos humanos en el mundo.[22]

En estos estudios se ha demostrado que los estados crean y se unen a regímenes internacionales, pero ello no impide que sigan violando derechos humanos. Y la explicación realista a esta observación empírica es que las potencias no se han ocupado de obligar al resto de los estados a cumplir o a respetar las normas y disposiciones del régimen.

Desde la perspectiva del llamado *Neoliberalismo institucional,*[23] se podría plantear como hipótesis de partida que los regímenes internacionales de derechos humanos tendrán una influencia significativa en el comportamiento de los estados en la medida en que generen y difundan eficientemente información sobre el cumplimiento o incumplimiento de las normas y determinaciones de los propios *regímenes*, y en la medida en que logren imponer *costos de reputación* que repercutan en los intereses (materiales) de los estados en otras áreas, como por ejemplo el comercio o la inversión.[24] Ciertamente, mediante sus resoluciones, informes y sentencias los *regímenes internacionales* de derechos humanos generan información sobre el cumplimiento de sus normas y decisiones por parte de los estados. En la práctica, estos *regímenes* generan malas

20. Neumayer 2005, 926-927.

21. Sikkink 2004.

22. Hathaway 2002; Hafner-Burton y Tsutsui 2005; Neumayer 2005, 926-927.

23. Andrew Moravcsik argumenta de manera muy sólida que el Institucionalismo (al que prefiere catalogar como "funcionalista" o como "estructuralista modificado") no debería considerarse como una teoría propiamente liberal. Primero, porque la coincidencia entre las prescripciones normativas del Liberalismo como ideología o como programa político con las del Institucionalismo como teoría de RI (es decir, el énfasis en el papel positivo de las instituciones internacionales) no es razón suficiente para identificar un paradigma teórico en ciencias sociales. En segundo lugar, y de manera relacionada con lo anterior, porque el Institucionalismo y el Liberalismo –según lo define Moravcsik– no parten de un mismo núcleo de supuestos o de microfundaciones teóricas. Moravcsik 1997, 536-538.

24. Lebovic y Voeten 2006, 868.

reputaciones para los estados que son avergonzados.

Emile Hafner-Burton ha demostrado que los tratados internacionales de comercio que tienen cláusulas que vinculan el otorgamiento de un trato comercial preferencial al comportamiento en materia de derechos humanos, tienen un efecto positivo en la medida del respeto de los derechos humanos.[25] Sin embargo, el argumento de Hafner-Burton parece funcionar solamente en contextos en que las relaciones comerciales entre los estados son muy asimétricas. Las naciones menos poderosas y más dependientes de su relación comercial con potencias democráticas podrán en efecto ser susceptibles a condicionantes en materia de derechos humanos. Este tipo de argumento parece válido ante la evidencia anecdótica sobre el retraso que hace pocos años experimentó en el Congreso de Estados Unidos la ratificación del tratado de libre comercio con Colombia. ¿Afectó los intereses comerciales de Colombia su mala reputación en materia de derechos humanos (la cual se debe en buena medida a los *regímenes internacionales* de derechos humanos)? ¿Tuvo ello algún efecto posterior en su comportamiento en materia de derechos humanos?

El Liberalismo que pone el énfasis en las relaciones del estado y la sociedad (o *enfoque liberal interno,* como lo llama Merke en el capítulo 3), desarrollado exhaustivamente por Andrew Moravcsik, por su parte, plantea que los *regímenes internacionales* de derechos humanos influirán en el comportamiento de los estados en la medida en que la aplicación de sus normas o determinaciones favorezca los intereses o coincidan con las ideas o valores de los individuos o los grupos sociales con mayor influencia o mejor representados al interior de cada estado. Más en concreto, los *regímenes internacionales* de derechos humanos serán relevantes si actores internos con una agenda de promoción y protección de los derechos humanos tienen la influencia necesaria para hacer que el gobierno acate las normas y disposiciones del *régimen*. Dicha hipótesis no ha sido explorada de manera explícita y sistemática por los estudios de RI; no obstante, varios autores han demostrado empíricamente que hay una correlación entre los niveles de democracia y el respeto a las normas internacionales de derechos humanos.[26] Esto podría entenderse en la línea de la teoría liberal recién planteada; es decir, argumentando que en el caso de las democracias los grupos sociales mayoritarios (que en general están bien representados) suelen apreciar o valorar a los derechos humanos y por tanto las normas y disposiciones de los *regímenes internacionales* en la materia, lo cual será transmitido a las preferencias de sus propios gobiernos. Aunque también podría argüirse que los *regímenes internacionales* no tienen nada que ver con el comportamiento de las democracias, las cuales respetan los derechos humanos de por sí, independientemente de que sean parte de un *régimen internacional* o no.

En un reciente e importante estudio, Beth Simmons demostró que si bien la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos no tiene una influencia directa sobre las prácticas de derechos humanos de los estados, sí incita cambios en los esquemas legales e institucionales de éstos, lo que incide en las condiciones en que se dan las relaciones entre el estado y la sociedad.[27] De esta manera, si bien los *regímenes internacionales* de derechos humanos no evitan por sí mismos que los gobiernos violen derechos humanos, sí tienen el potencial de alterar esas relaciones, de modo que se propicie (en ciertas condiciones) el surgimiento de un contexto legal e institucional interno más favorable para la promoción y defensa de los

25. Hafner-Burton 2005.
26. Neumayer 2005; Landman 2005; Simmons 2009.
27. Simmons 2009.

derechos humanos. Con esta lógica, los cambios en el comportamiento de un estado represor responden a relaciones políticas y sociales principalmente internas; pero las dinámicas internacionales y en concreto la existencia de *regímenes internacionales* de derechos humanos puede tener un impacto favorable, al contribuir a la transformación de las relaciones entre el estado y la sociedad.

Finalmente, desde la perspectiva teórica del Constructivismo, se argumentaría que los *regímenes internacionales* de derechos humanos tendrán un impacto en el comportamiento de los estados en la medida en que *emprendedores de normas* (es decir, actores que se movilizan políticamente para que se adopten nuevas normas o para que se apliquen las ya existentes) actúen y, por *avergonzamiento*, generen procesos de socialización e internalización de normas que lleven a los estados represores a redefinir sus intereses y preferencias de acuerdo con las estructuras de normas e identidades que promueven los *regímenes internacionales* de derechos humanos. En efecto, una nutrida bibliografía que explora un buen número de estudios de caso ofrece suficiente evidencia para argumentar que, en ciertas condiciones, los *regímenes internacionales* de derechos humanos son un elemento importante de los procesos de interacción transnacional que, en la práctica, llevan a los estados a redefinir sus intereses y preferencias, tomando como punto de referencia las normas y las disposiciones de los órganos de los *regímenes internacionales* de derechos humanos. Muchos de esos estudios de caso, de hecho, muestran cómo se dieron esos procesos en México, Guatemala, El Salvador, Colombia, Argentina y Chile.[28]

En la misma línea, al menos un par de estudios estadísticos cuyos autores no se identifican con el Constructivismo han encontrado una correlación positiva y estadísticamente significativa entre el grado de respeto a los derechos humanos y la existencia en los países de una sociedad civil activa y con vínculos con contrapartes internacionales; es decir, con la existencia de *emprendedores de normas*.[29]

En suma, todas estas corrientes teóricas de RI parten de reconocer que los *regímenes internacionales* de derechos humanos carecen de "dientes" para forzar el cumplimiento mediante el uso o la amenaza del uso de la fuerza. Para el Realismo, dichos "dientes" serían provistos por las potencias; para el Institucionalismo, por el interés de los propios estados de no tener una mala reputación; para el enfoque liberal doméstico, por la influencia de grupos bien representados en la política interna, y para el Constructivismo, por los procesos de socialización e internalización de normas puestos en marcha por emprendedores de normas.

En cualquiera de estos casos, la teoría de RI no se cierra a la posibilidad de que los *regímenes internacionales* de derechos humanos tengan una influencia sobre el comportamiento de los estados. La diferencia está en el mecanismo causal que cada teoría propone. Sin embargo, a la luz de la bibliografía sobre el tema y de lo explorado en el apartado *Los regímenes internacionales de derechos humanos: Su influencia en el comportamiento de los estados* (en el que se subraya que la principal herramienta de los *regímenes internacionales* de derechos humanos es a final de cuentas la de *nombrar y señalar*), parece ser que la teoría constructivista es la que ofrece un esquema más adecuado para describir y explicar la influencia de los *regímenes internacionales* sobre el comportamiento de los estados.

28. Ropp y Sikkink 1999; Burgerman 2001; Ramírez Sierra 2009; Brysk 1994; Anaya 2012. Véase también Keck y Sikkink 1998; Risse, Ropp y Sikkink 1999; Brysk 2009.

29. Neumayer 2005; Hafner-Burton y Tsutsui 2005.

Conclusiones

En este capítulo se utiliza el concepto *régimen internacional,* propio de la disciplina de las RI, para acercarse a una reflexión sobre las instituciones internacionales de derechos humanos de la actualidad. Se describen los *regímenes internacionales* de derechos humanos vigentes para el caso de América Latina: el de la ONU y el de la OEA. Un primer elemento que conviene resaltar es la composición de los órganos y procedimientos de toma e implementación de decisiones de dichos *regímenes*. En esta línea, podemos identificar dos grandes modelos: los órganos eminentemente políticos, conformados por representantes de los estados, y los órganos integrados por expertos independientes. El sentido común nos dice que un órgano conformado por representantes de los estados será más proclive a enfrentar problemas de politización y de uso de estándares dobles, como fue el caso de la Comisión DH. La experiencia del nuevo Consejo DH es que hay problemas inherentes a este tipo de órganos que son difíciles de superar mediante el rediseño institucional, como el relacionado con la membresía (es decir, con la participación de estados represores como integrantes de un órgano cuya función es la promoción y defensa de los derechos humanos). Pero parece ser que hay otros problemas que sí pueden ser atendidos por innovaciones en el diseño de procedimientos de toma de decisiones, como es el caso del establecimiento del EPU y su esperado impacto en el control de la selectividad y el uso de estándares dobles.

El aspecto más importante del apartado acerca de la influencia de los *regímenes internacionales* de derechos humanos en el comportamiento de los estados es que los *regímenes* de derechos humanos no tienen “dientes”: carecen de capacidad coercitiva para obligar o forzar el cumplimiento de sus normas o disposiciones por parte de los estados. La principal herramienta de estos *regímenes* es el *nombrar y señalar* o, en otros términos, *avergonzar* al exhibir a un estado como que no cumple en la práctica con las normas internacionales.

En esta sección se desarrolla un acercamiento inicial al tema de la influencia de los *regímenes internacionales* de derechos humanos sobre el comportamiento de los estados. Repasando las hipótesis que podríamos trazar en los marcos del Realismo, el Liberalismo y el Constructivismo, y lo que los estudios empíricos han encontrado en ese sentido, la conclusión del capítulo es que ninguna de las teorías se cierra a la posibilidad de que, en efecto, los *regímenes internacionales* tengan una influencia sobre el comportamiento de los estados. También se destaca que lo que cambia en el debate teórico es el mecanismo causal que propone cada una de las teorías. Retomando el tema de la falta de capacidad coercitiva, se argumenta que a final de cuentas el acercamiento constructivista parece ser el más indicado para describir y explicar procesos internacionales en los que el principal mecanismo de influencia es el *nombrar y señalar*. No obstante, la superioridad analítica del Constructivismo sobre las otras opciones teóricas tiene que ser explorada con mayor detenimiento y, en su caso, comprobarse mediante estudios empíricos. Como sea, la teoría de RI ofrece conceptos y esquemas analíticos fundamentales para el estudio de los procesos que se han dado alrededor de los *regímenes internacionales* de derechos humanos en América Latina.

21. Relaciones Internacionales y cultura: Entre el conflicto y la convergencia globales

César Villanueva Rivas

Hace algunos años participé en un curso de la Universidad de Oslo, donde estudiantes de todo el mundo se reúnen durante el verano para tomar clases en el campo de las ciencias sociales y humanidades. Parte del reto planteado por los organizadores era romper barreras culturales y prejuicios entre los participantes. En una de las clases, había alumnos de América Latina, Norteamérica, Asia y Oriente Medio y, lógicamente, de varias partes de Europa. Todos ellos jóvenes bien educados con conocimientos sólidos del mundo y una conciencia muy clara de la posición de sus respectivos países. Recuerdo que las discusiones y debates en los seminarios eran muy contrastantes, y cuando se hacía referencia a los intereses de las potencias en relación con temas cruciales del poder, los grupos se dividían, al punto de que en ciertos temas, como la globalización económica o el Oriente Medio, la división era francamente radical. Así llevamos el curso, con debates, preguntas y respuestas de alguna manera predecibles de los ámbitos económicos y políticos.

Ahora bien, cuando entramos al segmento de la cultura en el campo internacional, sorprendentemente, había muchas más afinidades que diferencias. Recuerdo una charla muy bien moderada por una profesora que hablaba con mucha elocuencia de las religiones en el mundo, sus diferencias pero también sus puntos en común y muy importante, sus aportaciones civilizatorias. Otro profesor habló de la escena artística escandinava, de los elementos expresionistas del arte de esa región, y lo contrastaba con rasgos del arte europeo continental, asiático, africano e incluso mesoamericano. Un profesor más, tocó el tema de las diferencias de identidad en el mundo, las razones por las cuales las personas tenemos valores distintos y semejantes, los porqués de la consolidación de algunas naciones en oposición a otras. Lo que sucedía, de manera casi mágica, era que paulatinamente los alumnos entrábamos en un proceso de entendimiento, más que de juicio y defensa de nuestras posiciones; en una lógica en la que la cultura era portadora de un mensaje cosmopolita y de apertura. Curiosamente, estas clases nos llevaron a hablar de música, deportes, televisión, cine, religión, cocina, y los grupos se esparcieron. De aquí siguieron algunas reuniones, veladas y fiestas juntas, donde los temas de la cultura fueron siempre puntos de unión y de convergencia. Recuerdo incluso cómo algunos compañeros con posiciones tradicionalmente contrarias por sus orígenes nacionales, aprendían samba o cumbia en un salón de baile o cómo muchos fuimos con muy buen talante cultural a visitar museos o en ánimo de diversión, a ver por televisión la final de futbol en 1998. En el intercambio final, recuerdo un debate muy solidario sobre cómo Estados Unidos

y México creaban una especie de "Mexamerica" en las fronteras que dividen a ambos países. Nuestra conclusión es que había que entender cómo las naciones se ensamblan culturalmente de forma permanente, si acaso pensábamos ir a alguna parte en las Relaciones Internacionales (RI). Al final, dije para mis adentros: "¡La cultura! Por allí hubiéramos empezado."

El episodio anterior ilustra uno de los aspectos más importantes de nuestra disciplina que no siempre resulta obvio para la mayoría. La cultura está en el corazón mismo de las RI porque es por ésta que descubrimos nuestros intereses y a la vez reconocemos filias y fobias de regiones o países del mundo. ¿Cuántas veces nos hemos sentido atraídos por una nación gracias a su lengua, su cine, su cocina o sus artistas, ciudades o historia? Incluso, si somos radicales, en un sentido estricto *la cultura es el punto de partida de todo proceso internacional.* Digámoslo sin recato: toda relación que trasciende fronteras nacionales es, *prima facie*, un encuentro cultural que refleja una cosmovisión propia, distintiva y que se torna evidente al contrastarse con otra, diferente a la originaria. Desde los primeros intercambios entre imperios y culturas de cualquier región, los enviados oficiales viajaban con una misión de orden político o económico y sostenían posiciones que representaban a un grupo en el poder, y la primera carta de presentación era su cultura, reflejada en la vestimenta, las formas de hablar, las maneras de negociar, los hábitos y los obsequios que se daban. Lo mismo ocurre hoy cuando escuchamos a jefes de estado, diplomáticos y negociadores comerciales o cuando las personas viajan con fines turísticos, educativos o científicos: en todos los casos, transitamos por cables culturales que nos permiten la comunicación, la negociación y el intercambio, a pesar de tener orígenes disímiles. De la misma manera, internet, las redes sociales, la telefonía celular, el cine, la televisión, los videojuegos y la tecnología computacional hacen evidente que vivimos una revolución de signos y símbolos complejos, que se puede definir como la era de las relaciones culturales globales.

Este capítulo tiene como objetivo establecer los vínculos, no siempre obvios, entre cultura y RI. La idea es entender los procesos por los cuales las RI establecen vasos comunicantes con diversas nociones de cultura dentro de la disciplina. Para ello, propongo entender la *cultura* como una herramienta de entendimiento y de creación de significados, con el fin de establecer vínculos, comunicación y cooperación entre los pueblos y sus naciones. Más adelante profundizaré en esta propuesta inicial. Dado que hasta hace relativamente poco tiempo la dimensión cultural no había sido tomada en serio por las RI, en general se asume que esta interacción disciplinar es irrelevante o que no es problemática. En un ensayo publicado en 1990, R. B. J. Walker hace explícito lo que denomina *el descuido de la cultura en las teorías de las RI,* en el que habla de una tendencia de la disciplina a ignorar los temas culturales, siendo que siempre han tenido mucho que aportar al entendimiento del mundo.[1] La razón principal por la cual los estudios de cultura se tornaron más necesarios en las RI es pragmática: no había en la disciplina modelos teóricos suficientemente robustos para entender la complejidad del mundo globalizado, por lo que se carecía de un aparato conceptual para dar sentido a la problemática de finales del milenio. Las RI se volvieron cada vez más flexibles e hicieron préstamos o apropiaciones desde disciplinas como la sociología, la antropología y las comunicaciones, todas éstas con un nicho bien articulado que giraba en torno a alguna noción de *cultura*. Desde una perspectiva latinoamericana, sobresalen los estudios de Néstor García Canclini, Lourdes Arizpe y George Yúdice con un enfoque antropológico y de globalización. Por lo demás, hay muy pocas figuras dentro de las filas de las RI para nombrar a alguien que tenga un corpus sólido en el tema. No

1. Walker 1990, 3-17.

deja de llamar la atención que el campo de estudio de las relaciones entre la cultura y las RI haya sido tan limitado y que las propuestas apenas empiecen a tomar forma más precisa. A continuación propongo los aspectos esenciales del debate entre las RI y la cultura. Empiezo por presentar una discusión teórica sobre la definición de cultura y sus implicaciones para las RI. Continúo con una exposición sobre las nociones de cultura y civilización en los sistemas internacionales, poniendo particular atención a los debates realizados en años recientes. Para terminar, ofrezco tres ilustraciones sobre las nociones de cultura.

Enlaces teórico-prácticos a partir de las definiciones de cultura

La *cultura* es uno de los conceptos más discutidos en la historia reciente de la investigación científica social. Es uno de los de mayor complejidad por su polisemia y diversidad de plataformas teóricas en las que se ampara. El concepto de cultura es motivo frecuente de largas reflexiones y estudios. Investigadores de muy diversas especialidades se enfrentan continuamente a la tarea de establecer definiciones más estables que contengan elementos metodológicos explicativos con altos grados de complejidad. Dada esta dificultad inherente, deseo advertir que no voy a compendiar aquí las centenas o quizá miles de definiciones que se han formulado en diversos campos del saber. Tampoco voy a entrar en la amplia riqueza de aplicaciones que la noción de cultura ha derivado en las ciencias sociales, apoyando infinidad de explicaciones de todo orden que rebasa, por mucho, las intenciones del presente trabajo. Lo que sí voy a hacer es presentar una introducción a algunas definiciones de cultura, enfocándome en tres elaboraciones relevantes para quienes trabajamos en el ámbito de las RI: identidades, representaciones y símbolos.

La conceptualización de la cultura aplicada a la sociedad, a la civilización y a sus diversas manifestaciones se dio en Inglaterra a mediados del siglo XIX con la aparición de la obra del antropólogo inglés Edward Burnett Tylor, "La ciencia de la cultura" (del libro *Cultura primitiva,* 1871), en la que se concreta una visión moderna del concepto de marras, al definirla en un sentido etnográfico amplio como "aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridas por el hombre en cuanto miembro de la sociedad".[2] De esta definición se desprenden muchas conclusiones que veremos desdoblarse a lo largo del capítulo. De momento, sólo digamos que para Tylor, la cultura se define en términos holísticos: deja espacio para que todas las manifestaciones humanas entren sin mayor restricción, abre la posibilidad de un relativismo cultural que se hace patente mediante un conjunto de representaciones. De hecho, el planteamiento de Tylor se asemeja mucho a la definición de cultura de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de 1982: "La cultura puede considerarse como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias."[3] Como se observa, las dos definiciones se refieren a una visión antropológica que tiene al ser humano en sociedad como el componente central del

2. Tylor 1995, 29.
3. UNESCO 1982.

que se desprende la expresión de fenómenos materiales e inmateriales.

A continuación presento tres variantes de la definición de cultura relevantes para las RI, desde la óptica de la identidad, las representaciones y los símbolos, mostrando formas en las cuales podemos entenderlas en la práctica, a través de la diplomacia cultural, una película sobre la dictadura con efectos internacionales y en la forma como opera la globalización en las redes sociales.

Cultura como identidad

La identidad puede entenderse como el proceso a través del cual los individuos o grupos se definen a sí mismos a través de procesos de socialización en los que intervienen instituciones como la familia, la escuela, la iglesia y, con más frecuencia, los medios de comunicación. La implicación cultural es, como comenta Lourdes Arizpe, la de situarse "en el corazón de la relación entre las sociedades, las divisiones políticas –naciones, etnias, religiones y sectas– y los ecosistemas. Por eso hoy es vital afirmar que la cultura no está conformada por objetos, sino por formas de relación en las que interviene la libre decisión de las personas de asumir, portar y practicar un comportamiento cultural."[4] Para las RI, la identidad permite entender rasgos distintivos como lenguaje, usos y costumbres, tradiciones, valores y, en un sentido más amplio, mentalidades. Immanuel Wallerstein observa que una de las funciones más reconocidas de la cultura es "diferenciar a un grupo de otros grupos". En esta lógica, la cultura es no sólo el conjunto de los rasgos compartidos dentro de un grupo, sino también la manera como se afirman y se legitiman ante el estado. En todo caso, la identidad cultural es un componente de diferenciación entre sociedades y naciones.[5]

En América Latina, la identidad es parte de la historia. De manera semejante a lo que ocurrió en Europa o Estados Unidos, las discusiones sobre identidad estuvieron ancladas a la manera como nos imaginamos a nosotros mismos. Los latinoamericanos nos hemos soñado unidos en una región, como lo propusieron Simón Bolívar, José Martí o, más recientemente, Eduardo Galeano. Parte de esa identidad cultural es endógena y toma en cuenta aspectos como lengua, religión, clima, grupos autóctonos, arte, cultura popular, etc. Hay una mirada identitaria exterior a la región, que incluye a España y que se denomina *Iberoamérica*, y que contiene una visión modernizante con influencia europea (véase el capítulo 14).

Las luchas independentistas que triunfaron en el siglo XIX dieron lugar al nacimiento de los países latinoamericanos. Esto, a su vez, dio paso a las trasformaciones que conformaron las características culturales de cada nación. En cada estado primaron las tendencias por definir la nación desde un pensamiento moderno, pero con intensos debates fincados en la tradición, con lo que se trazó el perfil de las identidades nacionales: cubano, chileno, peruano, argentino, mexicano. De esta manera, con el paso del tiempo filósofos, artistas o escritores como José Joaquín Fernández de Lizardi, Andrés Bello, José Martí, Rubén Darío, Octavio Paz, Gabriel García Márquez y otros conformaron un imaginario de la región con una plataforma cultural en la que se consolida una identidad latinoamericana discernible desde el exterior. Las discusiones oscilan como péndulo entre la negación y el reconocimiento de las identidades

4. Arizpe 2011, 37.
5. Wallerstein 1992, 31.

indígenas y africanas, con algunos intentos por reconocer dinámicas mestizas que incluyen las raíces culturales que cada país posee.

Estudio de caso: Diplomacia cultural mexicana y Esplendores de Treinta Siglos

Las discusiones sobre identidad vinculadas a la política exterior y por ende a las relaciones internacionales culturales se pueden ejemplificar a través de uno de los quehaceres de la *diplomacia cultural*: una exposición de arte internacional. En efecto, las exposiciones de arte en museos o galerías en el exterior forman parte de los eventos internacionales que se dan en materia de cultura en el mundo. Es posible argumentar que los estados ponen atención al campo cultural por tres razones fundamentales: para conseguir una ventaja simbólica comparativa frente a otras naciones, para potenciar aspectos estratégicos de sus negociaciones diplomáticas o para complementar acciones políticas, comerciales o turísticas. La *diplomacia cultural,* de acuerdo con Richard Arndt, "sólo puede decirse que tiene lugar cuando los diplomáticos, sirviendo a los gobiernos nacionales, traten de formalizar y canalizar 'relaciones culturales' con otras naciones para promover los intereses nacionales".[6]

El caso que aquí nos ocupa ha sido estudiado por la utilización de la cultura como un *poder suave,* en referencia a la capacidad de las naciones de influir y atraer la atención de otras. Es el caso del festival "México: Una obra de arte" en el cual se enmarcó la célebre exposición "México, Esplendores de Treinta Siglos". ¿Qué significaba ser mexicano en un contexto de modernización y de entrada a la dinámica internacional con una voz propia? Víctor Flores Olea y Octavio Paz encabezaron esta discusión y lo que se propuso fue crear un perfil distintivo y referencial frente a Estados Unidos, proyectando una imagen cultural nacional única, que afirmaba la identidad del "yo mexicano" frente al "otro estadounidense".

"México, Esplendores de Treinta Siglos" fue una exposición que tenía como gran objetivo difundir la cultura milenaria del país como respaldo a través de 365 piezas provenientes de museos o colecciones privadas que abarcaban los siguientes momentos en el arte mexicano: época precolombina y colonial, arte de los siglos XIX y XX. Ante tan larga temporalidad el reto discursivo era grande. La selección final incluyó obras maestras de cada periodo que en conjunto articulaban el concepto de una gran nación aun cuando los críticos de arte del momento la categorizaron como una muestra típica o exótica de la identidad mexicana. El resultado fue una exposición de larga vida no obstante el costo del traslado y pago de seguros de obras tan selectas. Se inauguró en el Museo Metropolitano de Arte de Nueva York en octubre de 1990 y de ahí viajó a dos sedes más en Estados Unidos, Los Ángeles y San Antonio. Concluyó en Monterrey y en el Antiguo Colegio de San Ildefonso de la Ciudad de México.

Así, los resultados de la exposición fueron muy positivos para México. Se logró enviar el mensaje de la grandeza de la cultura mexicana a la sociedad norteamericana para modificar parcialmente los estereotipos sobre la identidad, por lo menos en las élites. De esta manera, la exposición, pensada desde una perspectiva externa, contaba hacia el exterior un relato de un México milenario y hacia el interior dotaba de fuerza las manifestaciones artísticas que son parte del orgullo nacional de ese país.

6. Arndt 1995, 30.

La cultura como representación

En América Latina, como observa Néstor García Canclini, la cultura es un espacio de representaciones híbridas donde se entremezclan aspectos tradicionales con los propios de la modernidad, elementos locales con las fuerzas externas de lo global y de etnicidades autóctonas con las que prefigura la posmodernidad.[7] La apuesta es, entonces, observar a la cultura desde la dimensión de las *representaciones*, entendidas como agentes que reflejan o actúan en lugar de algunos aspectos de la realidad internacional. Con esto en mente, la cultura se puede observar a la manera como D.H. Nexon e Iver B. Neuman clasifican las representaciones, dividiéndolas en primer y segundo órdenes.[8] Las de primer orden son representaciones que tienen como objeto reproducir la realidad internacional "tal cual es", haciéndola concreta a través de la prensa escrita, los programas de televisión internacionales (como la serie *Los latinoamericanos*) o medios especializados como la BBC, CNN o Univisión. Las representaciones de segundo orden son las que presentan el orden internacional mediante narrativas de ficción, apelando a las formas de entretenimiento o divertimiento, lo que permite comunicar la información de manera más atractiva para la audiencia, aunque menos rigurosa, en el tono de series de televisión como *Cuéntame cómo pasó, Capadocia* o *La reina del Pacífico,* o películas como *Memorias del subdesarrollo* (Tomás Gutiérrez Alea, 1968), o la reciente *No* (Pedro Larraín, 2012), a la que me referiré a continuación.

Estudio de caso: La película No sobre el plebiscito chileno de 1988

La película *No* representa la historia del plebiscito que en 1988 puso fin a los 15 años de dictadura de Augusto Pinochet en Chile. La trama está basada en la obra de teatro *El plebiscito* del escritor chileno Antonio Skármeta y cuenta la historia del hijo de un exiliado, René Saavedra, quien por azares del destino tiene una campaña brillante a favor del "no" contra el gobierno golpista. Así, con una publicidad precaria pero eficaz, Saavedra proyecta los deseos de muchos chilenos, lo que tiene un efecto final positivo para sus fines político-propagandistas. Pinochet, tal como se representa en la película, se vio obligado a convocar a un plebiscito nacional a causa de la presión internacional, el cual finalmente se llevó a cabo el 5 de octubre de 1988, con la idea de decidir si seguiría en el poder hasta 1997. El resultado final fue de 44% para el "sí" y 55.99% para el "no".

La película es una representación de segundo orden sobre una realidad nacional en Chile, con repercusiones internacionales que determinaban en mucho sentido el futuro del país, en su ruta hacia la apertura democrática o hacia una mayor opresión política. La cinta relata desde la perspectiva creativa del director, Pablo Larraín, los dilemas existenciales del pueblo chileno en sus aspiraciones de apertura y legitimidad internacional, pero también las contradicciones internas, pues una buena proporción de la población estaba a favor de la continuidad de la dictadura. La calidad de la película le valió una nominación para los premios Óscar de Hollywood en el 2013.

Los elementos culturales de estas representaciones son muy claros. Primero, el cine es en sí mismo una de las artes más influyentes porque tiene la capacidad de hacernos creer la realidad de una manera muy persuasiva, sintetizando problemáticas muy complejas en poco tiempo,

7. García Canclini 1990 y 1999.
8. Nexon y Neuman 2006, 5-11.

además de que llega a una audiencia masiva. Culturalmente, el cine presenta arquetipos que son reconocibles para la mayoría: el bueno, el justo, el inocente, el romántico, etc., lo que posibilita que las personas se hagan de un imaginario y una opinión de forma muy rápida. Esto no quiere decir que la realidad sea así, pero el cine nos la proyecta de una manera verosímil, lo que en estas representaciones culturales tiene un efecto muy poderoso. En el caso de la película aquí descrita, sobre este tema hay diversas opiniones políticas que sustentan posiciones ideológicas encontradas que no son fáciles de comprender y mucho menos de reconciliar.

La cultura como símbolo

En el plano de lo *simbólico*, la obra de Clifford Geertz puede auxiliar a la comprensión de temas internacionales desde lo específicamente cultural. Geertz señala que la cultura apunta hacia la semiótica y la hermenéutica, es decir, hacia una teoría de los significados y las interpretaciones. Lo pone de esta manera:

> Creyendo, con Max Weber, que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la misma ha de ser, por tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones. Lo que busco es la explicación, interpretando expresiones sociales que son enigmáticas en su superficie.[9]

Así dicho, la cultura es una herramienta heurística que permite, desde lo *simbólico*, conferir sentido a la realidad internacional. Con esto, Geertz abre posibilidades novedosas en las ciencias sociales y por consecuencia en las RI. Primero, esta aproximación posibilita estudiar los fenómenos culturales a partir de contextos, redes simbólicas e interpretaciones. Segundo, esos contextos no son medidos por relaciones causales estrictamente, sino que se favorecen los efectos constitutivos, analógicos y discursivos, propios de la hermenéutica. Por último, debido a que este enfoque es un acercamiento "suave" a las ciencias sociales, es decir, con posibilidades interpretativas, se abre también la puerta a la teoría del Constructivismo (véase el capítulo 4), de lo cual hablaré brevemente al final del capítulo. De momento, preferí ejemplificar el tema de lo simbólico desde la óptica de las redes sociales y la globalización cultural.

Estudio de caso: La globalización cultural y las redes sociales

La historia internacional contemporánea puede definirse como la llegada de la cultura global, liderada por Occidente. No hay una fecha precisa que podamos presentar como acta de nacimiento de la globalización, pero hay un consenso de que en algún momento de la última década del siglo XX sus efectos ya eran muy obvios en la disciplina y cientos de artículos especializados señalaban el cambio de paradigma. La globalización facilitó enormemente la inclusión de la dimensión cultural en los análisis de las relaciones entre países, en particular porque descentró al actor por excelencia de la disciplina, el estado, haciendo posible que habláramos de actores no estatales como nunca antes.[10] De esta manera, la sociedad civil, los grupos étnicos, las empresas transnacionales o los organismos no gubernamentales, como representaciones de poderes e intereses diversos, tomaron un peso simbólico específico, pro-

9. Geertz 1976, 20.
10. Tomlinson 2000.

pio de las dimensiones culturales (véase el capítulo 15). Como resultado de esto, los temas culturales tomaron prominencia y nociones como identidad, intersubjetividad, valores, normas, religión o civilización impregnaron las publicaciones de la especialidad. Un ejemplo de esto lo podemos ver en la manera como funcionan las nuevas tecnologías, específicamente en el caso de las redes sociales virtuales, siguiendo la llamada lógica "del *brick* al *click*", es decir, de los ladrillos materiales a la era digital.

En los estudios sociológicos y culturales se observa que estas tecnologías, además de facilitar la comunicación global, también inciden en la manera de entender la política, de imponer un sentido a los derechos humanos o de organizarse cívicamente para protestar o apoyar determinados temas. Así, pensemos en cómo muchos ciudadanos, especialmente jóvenes, detonaron en 2011 la "Primavera Árabe", un movimiento a favor de las causas democráticas en países con gobiernos autoritarios, principalmente en el norte de África y en Medio Oriente. En este caso, se ha hablado bastante del papel que cumplieron internet y las redes sociales como detonantes de las manifestaciones.

Manuel Castells reflexiona de la siguiente manera: "Al Yazira creó un sistema interactivo con la información difundida por internet por los propios ciudadanos, usándolos como fuente documental y también organizando grupos en Facebook, y transmitiendo directamente a los móviles de forma gratuita. Así parece emerger el nuevo sistema de comunicación de masas construido como mezcla interactiva y multimodal entre televisión, internet, radio y plataformas de comunicación móvil. La comunicación del futuro ya se usa en las revoluciones del presente."[11]

El uso de las redes sociales digitales ha cambiado los métodos de comunicación de la población con acceso a internet en el mundo (32.8 de cada 100 personas) y América Latina es una de las regiones más activas. En un estudio de comScore, consultora líder en la medición del mundo digital, se indica que en abril del 2012, Latinoamérica fue la región del mundo con mayor actividad en las redes sociales, con una media de 7.5 horas al mes dedicadas a esta actividad. Además señala que Facebook tiene el liderazgo con 114.5 millones de visitantes (37% más que el año anterior); Twitter, con 27.4 millones y Orkut con 25.7 millones de visitantes provenientes solamente de Brasil. En último lugar se ubica Tumblr con 7.2 millones de visitantes.[12]

La importancia cultural de estas tendencias para las RI estriba en la manera como entendemos y significamos nuestra realidad y su entorno. Todo empieza desde la forma como se simbolizan, con las nuevas tecnologías y la globalización, las relaciones entre familiares, amigos, compañeros de escuela y colegas de trabajo; en la manera como pensamos el mundo, su proximidad, la posibilidad de participar de asuntos que antes parecían lejanos y abstractos. En esta nueva lógica del clic, todos pueden acceder, incidir o simplemente intercambiar información al instante. Conocer personas a través de la web fue un primer paso, enterarse de sus hábitos y preferencias, otro más, y comparar sus realidades con las nuestras uno aún mayor.

El poder de contactar a políticos, artistas o líderes sociales a través de Twitter con sólo dar un *follow* y conocer directamente sus ideas sobre lo que sucede en el mundo ha sido un paso más en términos de cercanía y conciencia democrática. Participar en el espacio público con

11. Castells 2011.
12. Radwanick 2012.

demandas concretas de lo local es ahora el cambio que avistamos.

Por supuesto la otra cara de la moneda se da en los riesgos para la privacidad de las personas, de lo cual las propias compañías y usuarios están conscientes. Aunque el tema de confidencialidad es una preocupación común, no tiene para todos el mismo significado, de ahí que sepamos que somos una sociedad más informada y más cercana, pero al mismo tiempo más expuesta y vulnerada en términos personales.

¿Conflicto o convergencia?: Cultura, civilización y sistemas internacionales

Para terminar, presentaré una explicación de por qué la cultura puede ser una fuente de conflictos o convergencia en el plano de los sistemas en las relaciones internacionales. Hay dos debates clave. El primero refiere a la noción de *civilización*. En el siglo XIX, Oswald Spengler argumentó que las culturas de la historia de la humanidad tienen un desarrollo orgánico y evolutivo, del que la parte final es la *civilización*, entendida en un sentido negativo, propiamente decadente.[13] Ya en el siglo XX Arnold Toynbee utilizó la idea de *civilización* como conjuntos de países que comparten ideas y valores propios y propuso que en la historia de la humanidad se pueden detectar 21 civilizaciones claramente definidas. La idea básica es que las sociedades primitivas evolucionan, progresan en ciudades, posteriormente estados y regiones enteras que demarcan civilizaciones. Europa y Estados Unidos han usado esta idea con mucha frecuencia, porque se ajusta a una *teleología* (un destino histórico predeterminado) que favorece los valores e intereses occidentales. Por ejemplo, hace un par de décadas, la definición de civilización fue utilizada de manera muy hábil por Samuel Huntington en relación con lo que denominó *choque de civilizaciones,*[14] que en su momento pareció dibujar una nueva etapa en la política mundial. La prognosis de Huntington era que la fuente fundamental de conflictos y divisiones entre individuos, naciones y civilizaciones no serían ya los temas económicos, políticos o ideológicos, sino los religiosos y culturales. Su principal argumento era que los estados-nación se mantendrían como los actores más poderosos del sistema internacional y los conflictos a escala global ocurrirían entre grupos y sus creencias, lo que se traduce en "civilizaciones en choque".

Como es sabido, con el ataque del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos, la "profecía de Huntington" parecía haberse cumplido: un grupo de islámicos radicales había atacado el corazón mismo de los poderes en Occidente. Esto hay que tomarlo con muchas reservas, porque después de ese ataque, no ha ocurrido un efecto sistemático en esa dirección. A pesar de la aparente evidencia empírica del 2001, estos argumentos han resultado ser más efectistas que académicos.

El segundo debate propone que una *cultura compartida en el sistema internacional* es condición para la convergencia y formación de una *sociedad de estados*. En otras palabras, el debate se pregunta si es posible que a través de una cultura homogénea y compartida por los estados en el sistema se pueda alcanzar la paz (véase el capítulo 12). Buzan argumenta que una de las posibles soluciones para alcanzar una "estabilidad en la sociedad internacional viene de las fusiones, que se integren hacia una cultura compartida global, lo que implicaría un proceso de

13. Spengler 1998.
14. Huntington 1996.

asimilación mutua".[15] Esto es, que los estados, influidos por la cultura, valores y legitimidad de los líderes, asimilaran sus principios y que esto crearía una convergencia. Siguiendo las ideas anteriores, es posible ver la noción de *poder suave* como un efecto cultural a nivel sistema. Joseph Nye Jr. decía que Estados Unidos era la nación más fuerte en el mundo en lo militar y lo económico, pero que también había que tener en cuenta el *poder suave,* entendido como libertad, democracia y cultura. Nye explicó que este poder puede ser cultivado a través de las relaciones con aliados, la ayuda económica y los intercambios culturales. Su razonamiento es que estas acciones estimularían una opinión pública más favorable y darían credibilidad en el exterior, lo que haría que el modelo estadounidense se expandiera por el sistema internacional. Su aportación más sistemática al debate se presentó en el libro *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004), en el que desarrolla con mayor cuidado la idea de que la naturaleza y las fuentes de poder en la política mundial están cambiando y que el poder se ha convertido en algo menos tangible y más difuso.

El poder se ejerce cada vez más a través de la persuasión, es decir, la influencia en lugar de la amenaza y la coacción. Lo *suave*, entonces, consiste en la capacidad de un estado para establecer una agenda política que influya en las "preferencias y los intereses" de otros estados. El poder suave se define como cultura en un sentido amplio, es decir, estilo de vida, tecnología, normas y valores como medio para influir en la opinión pública, organizaciones e instituciones.

En América Latina hemos sido expuestos a estos debates como espectadores, pero no hemos podido aportar algo sustancial. En el caso del choque de civilizaciones, el "enemigo árabe musulmán" que plantea la teoría se transfiguró pronto en "hispanomexicano", en la fuente de conflictos para la unidad de Estados Unidos. En el caso del poder suave, América Latina no ha sabido apropiarse del concepto para utilizarlo según sus intereses, salvo en contadas excepciones en las que los valores culturales han ayudado a proyectar a los países de manera más constructiva o a posicionar a la región en su conjunto como una esfera de influencia artística, diplomática o civilizatoria.

Conclusiones

Como ilustré al inicio de este capítulo con la anécdota de mi curso en Noruega, la cultura es una de las herramientas más utilizadas en las relaciones internacionales pero, paradójicamente, una de las menos comprendidas. En efecto, se puede decir que estamos apenas iniciando un proceso de reflexión sistemática para debatir la cultura con argumentos más sólidos. En la práctica diplomática, la *mirada cultural* es relevante y ha sido punto de interés constante en muchas naciones. Como lo atestiguan algunas de las grandes tradiciones diplomáticas del mundo, la cultura es, de hecho, el punto de partida, la plataforma desde donde se negocian y construyen los acuerdos, así como la manera de concluir toda gestión del entorno internacional o, digamos hoy, global.

Los conceptos de cultura pueden abrir puertas de reflexión importantes para elaborar categorías analíticas relevantes en las RI. Un concepto conflictivo de cultura puede legitimar, en una especie de profecía que se cumple sola, relaciones conflictivas. Tal es el caso de la teoría del choque de civilizaciones de Huntington. Definiciones de cultura más actuales ponen el acento

15. Buzan 2010, 22.

en los procesos de hibridación cultural, de identidad o de producción simbólica, todos muy importantes para la narrativa de procesos y sucesos internacionales.

Finalmente, he intentado narrar los cambios culturales acontecidos en los últimos años, en particular los referidos a los sistemas internacionales y las discusiones en relación con la pertinencia de la cultura. Como expliqué, en casi todos los modelos importantes, la cultura forma parte sustancial del debate, en forma unas veces directa y otras indirecta. La cultura ayuda a entender los cambios vertiginosos que ocurren a nivel internacional, lo que facilita comprender nuevos conceptos, como la *diplomacia cultural,* la *marca país* o la *hibridación global de las culturas.*

22. Gobernanza global

Thomas Legler

A principios de abril de 2009 aparecieron los primeros brotes de una misteriosa enfermedad similar a la gripe en una pequeña comunidad agrícola llamada La Gloria, en el estado de Veracruz, México. Para finales de abril, el virus se había propagado por América Latina y el resto del mundo, afectando principalmente a los jóvenes. Las autoridades de salud nacional e internacional entraron rápidamente en acción. El virus de influenza A (H1N1) se convirtió en la primera pandemia atendida con el nuevo Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005, un acuerdo internacional firmado por 194 países que facultó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para prevenir y afrontar riesgos graves a la salud pública global.

La respuesta global a la influenza A (H1N1) bajo el RSI hizo posible una coordinación de acciones sin precedentes. Esta movilización abarcó gobiernos; la OMS y hasta entidades regionales como la Organización Panamericana de la Salud; cientos de científicos y expertos médicos, así como laboratorios y hospitales de todo el mundo a través de redes de acción; 30 empresas farmacéuticas que elaboraron urgentemente una vacuna, y los medios de comunicación, para informar continuamente a la población global en riesgo.

La influenza A (H1N1) materializó la idea abstracta de que fenómenos globales son capaces de afectar la vida diaria de las personas. El esfuerzo mundial para hacer frente a la pandemia fue *multinivel*, incluidas las medidas de los espacios geográficos más pequeños y con alcances nacionales, regionales y globales. La población de todo México y de gran parte de América Latina percibió casi de inmediato las repercusiones de una iniciativa mundial: el uso de mascarillas y el gel antibacterial, la clausura de los espacios sociales concurridos y el cierre de las escuelas y universidades para limitar la propagación de la epidemia.

Al final se confirmaron 18 500 muertes a causa de la pandemia, una cifra que podría haber sido mayor sin el apoyo de instituciones como la OMS y el RSI. El caso de la influenza A (H1N1) es un ejemplo relevante para América Latina de las diferentes dimensiones involucradas en *la gobernanza global* en funcionamiento: la lucha para resolver verdaderos *problemas globales* a través de la constitución de *bienes públicos globales* como la seguridad sanitaria mundial. La OMS y el RSI también representan una *esfera de autoridad* efectiva, así como una *arquitectura institucional* específica. Como puede comprobarse, la respuesta a cada problema ya sea mundial o regional, implica un *conjunto específico de actores*: estatales, intergubernamentales y no estatales.[1]

1. Este resumen de la respuesta mundial de la influenza A (H1N1) se basa en el informe de la Organización Mundial de la Salud (2011).

En este capítulo se ofrece una introducción al complejo fenómeno llamado *gobernanza global.* Se divide en cinco partes. En la primera parte se ofrece una definición de la gobernanza global y un desglose de sus ingredientes esenciales. En segundo lugar, se identifica como un proyecto liberal histórico. Tercero, se presenta la noción de la gobernanza global como un posible nuevo paradigma para el estudio de las relaciones internacionales (RI). En cuarto lugar, se señalan algunas de las críticas más relevantes realizadas por los principales detractores de la gobernanza global, las cuales nos llevan a preguntarnos si una síntesis teórica es posible. Por último, en la conclusión se analiza el estudio de la gobernanza global en América Latina. A lo largo de este capítulo, un punto común, subrayado por la experiencia latinoamericana, es que aun cuando la gobernanza se ha establecido en la práctica, sigue siendo contenciosa en la teoría.

Gobernanza global: Los ingredientes esenciales

El auge del estudio de la gobernanza global ha producido una multitud de definiciones con diferentes énfasis. Al mismo tiempo, hay un considerable traslape entre los elementos que los autores emplean, el cual facilita una definición idealizada del concepto. La gobernanza global se puede definir como *la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular.* Cabe resaltar que en el "mundo real", las instancias de gobernanza global están impregnadas por el poder y que sus prácticas no siempre tienen fines nobles. A continuación, se resumen cuatro elementos esenciales que constituyen la gobernanza global: la resolución de *problemas globales,* la creación de *esferas de autoridad,* el *conjunto de actores* y la *arquitectura institucional.*

Resolución de problemas globales

La gobernanza global implica la *resolución de problemas globales.* Un punto de partida común en este campo de estudio es que hay un número cada vez mayor de graves *problemas mundiales o regionales* que desafían las capacidades de cualquier gobierno para resolverlos por sí solo. Estos desafíos trascienden las fronteras de dos o más estados o se concentran en aguas internacionales que afectan a los estados vecinos o la comunidad internacional. Además, suelen tener naturaleza *interméstica*, es decir, a la vez contienen dimensiones nacionales, transnacionales e internacionales. Estos problemas y sus esquemas correspondientes de gobernanza se consideran fenómenos *transescalares* o *multinivel*, pues conectan diferentes escalas geográficas, desde las comunidades más pequeñas hasta las planetarias.[2] Por ende, para resolver tales problemas los gobiernos deben promover esquemas de cooperación global y regional. Uno de estos problemas son las epidemias globales, tales como la influenza A (H1N1), el SARS, la gripe aviar y el virus del VIH-SIDA. Otros problemas globales recientes son el cambio climático, la proliferación de armas de destrucción masiva, la migración, la trata de personas, la delincuencia organizada transnacional y la crisis financiera mundial que estalló en 2008. Kofi Annan, ex secretario general de las Naciones Unidas, se refirió a estos desafíos como "problemas sin pasaporte".[3]

2. Scholte 2010; Hooghe y Marks 2003.
3. Annan 2002.

Gran parte de los primeros trabajos sobre gobernanza global están estrechamente relacionados con la idea de globalización.[4] La globalización contrae al planeta de tal manera que todos los estados comparten un destino común ante una serie de problemas globales que producirán graves consecuencias para toda la humanidad si no se abordan de manera oportuna y decisiva a través de una mayor cooperación internacional. La globalización afecta la capacidad de los gobiernos y sus ciudadanos para hacer frente a estos problemas globales en al menos dos aspectos importantes. En primer lugar, a través de los vínculos de la globalización económica, política, social, cultural y tecnológica, aumenta la *interdependencia* entre los estados y las poblaciones, de tal manera que un acontecimiento en un lugar invariablemente afecta a los demás por muy alejados que se encuentren y *viceversa* (véase el capítulo 3).

Un ejemplo de esto es la globalización política del proceso de democratización. Acontecimientos políticos que se consideraban delimitados a un país u otro, en las décadas de 1980 y 1990 produjeron un efecto de contagio global: una oleada de cambios políticos que sustituyó a los gobiernos autoritarios por nuevos regímenes democráticos en regiones como el sur y el este de Europa, África y América Latina. En 2011, la ahora famosa "Primavera Árabe", que comenzó en la forma de presiones por un cambio democrático en Túnez, se extendió rápidamente por Medio Oriente.

En segundo lugar, mientras que antes los gobiernos tenían mayor capacidad para proteger a sus países de los problemas que venían del exterior, las revoluciones tecnológicas en el transporte y las comunicaciones asociadas con la globalización han incrementado la vulnerabilidad de los países a estos fenómenos. La gobernanza global como método de resolución de problemas se relaciona con la idea de llenar los *vacíos de gobernanza,* esto es, las áreas temáticas o de políticas públicas en las que no hay soluciones globales ni regulaciones adecuadas. Por ejemplo, las noticias están llenas de informes de los innumerables esfuerzos internacionales para llegar a una solución coordinada de la crisis del cambio climático global (véase el capítulo 19).[5]

El resultado de estos esfuerzos por llenar los vacíos de gobernanza normalmente se traduce en *bienes públicos mundiales.* A diferencia de los bienes privados, los públicos son bienes con un carácter compartido, que benefician a muchas personas en diferentes países y regiones y cuyo disfrute no viene a expensas de los demás. La estabilidad económica, la paz y la seguridad ciudadana son ejemplos de *bienes públicos globales.* A menudo damos por sentado que existen, pero son el resultado de la larga y cuidadosa formación de reglas e instituciones que trascienden las fronteras nacionales. Cuando un bien público global es violado nos damos cuenta de su existencia. Por ejemplo, en los últimos años, cuando los cruceros empezaron a ser secuestrados frente a la costa de Somalia se hizo muy visible la importancia vital de la seguridad de los turistas internacionales como un bien público global.[6]

Esferas de autoridad

En el proceso de hacer frente a los problemas regionales o mundiales, los actores estatales, intergubernamentales y no estatales tienen que constituir nuevas *esferas de autoridad.* En cuanto

4. Véase, por ejemplo, Held y McGrew 2002; Keohane 2002; Prakash y Hart 1999.

5. Para el concepto de *vacío de gobernanza,* véase Reinicke y Deng 2000.

6. Para el concepto de *gobernanza global* como productora de bienes públicos globales, véase Ruggie 2004; Kaul, Grunberg y Stern 1999.

a la autoridad, la gobernanza global se encuentra situada entre una estructura inadecuada y otra inexistente: los gobiernos nacionales y el gobierno mundial. Por un lado, como se mencionó, los gobiernos encuentran límites territoriales reales a su autoridad. A menos que deseen violar el derecho internacional o entrar en conflicto con otros gobiernos, están verdaderamente limitados en su capacidad de extender su autoridad más allá de sus propias fronteras. En este sentido, en términos de autoridad, la gobernanza puede incluir al gobierno; sin embargo, no son sinónimos. Por otro lado, como los partidarios del Realismo nos recuerdan constantemente, la política global se define por la *anarquía* o la ausencia de un gobierno mundial que impone su jerarquía sobre los estados (véase el capítulo 2). En consecuencia, en términos de la construcción de instancias de autoridad, la gobernanza global es más que el gobierno nacional y menos que el gobierno mundial.

Para James Rosenau, la gobernanza consiste en la construcción de *esferas de autoridad*. Según Rosenau, tener autoridad puede entenderse como ser "reconocido con derecho de gobernar y de emitir directivas que son seguidas por los afectados de dichas directivas". De acuerdo con David Lake, autoridad implica "un contrato social en el que un gobernante ofrece un orden político de valor para una comunidad a cambio del cumplimiento por parte de los gobernados de las normas necesarias para producir ese orden".[7]

Como Rosenau destaca, la prueba crucial para la existencia de una esfera de autoridad es el cumplimiento por parte de los gobernados. De acuerdo con Weiss y Thakur, el cumplimiento es uno de los vacíos cruciales en la gobernanza global contemporánea.[8] Sus problemas se pueden analizar en tres vertientes: la implantación, el seguimiento y la ejecución. De manera similar, Kahler relaciona la autoridad con la eficacia institucional.[9] Esto incluye tres capacidades: la centralización de la gestión de un área temática en particular en lugar de la competencia institucional y difusión; la legalización, que consiste en crear la precisión y la obligación de las iniciativas, y la delegación de autoridad de los gobiernos a las organizaciones intergubernamentales y sus burocracias (véase el capítulo 13).

Las esferas de autoridad pueden asumir varias formas según los actores que las conforman. El *transgubernamentalismo* contempla el establecimiento en una determinada área temática de redes entre los empleados públicos de dos o más estados que se orientan a la política o la toma de decisiones y que tienen el fin pragmático de aumentar la cooperación cotidiana y eficaz entre ellos.[10] Por ejemplo, la Iniciativa Mérida pretende aumentar la autoridad de los estados miembros más allá de sus propias fronteras en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, mediante el fomento de la cooperación diaria y la coordinación entre los funcionarios de diversas autoridades judiciales y organismos de seguridad de México, América Central, República Dominicana y Estados Unidos.

El *supranacionalismo* implica la sesión de la autoridad real por parte de los gobiernos a una organización intergubernamental u otra institución internacional formal. El ejemplo más citado y complejo de esta modalidad es la Unión Europea, que ejerce una considerable autoridad sobre sus ciudadanos en ámbitos de política monetaria, política de medio ambiente, protección

7. Rosenau 2002, 72; Lake 2010, 587.
8. Weiss y Thakur 2010.
9. Kahler 2009.
10. Slaughter 2004.

del consumidor y justicia.

No todas las esferas de autoridad que se crean son transgubernamentales o intergubernamentales, es decir, no es exclusiva la participación de los actores públicos. Una narrativa muy importante en la historia de la gobernanza global es la de la cantidad de formas de *gobernanza privada* que han surgido. Gran parte de la construcción de reglas tiene lugar más allá de las fronteras estatales por parte de los actores no estatales, incluidas las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos religiosos y empresas multinacionales.[11] Así, en 2008 la atención mundial se centró en el fenómeno de la gobernanza privada debido a los acontecimientos que condujeron a la crisis financiera mundial, cuando las estructuras de autoridades transnacionales privadas, constituidas por bancos internacionales, compañías de seguros y agencias de calificación de riesgo crediticio, fueron incapaces de prevenir el devastador daño económico y financiero causado por una serie de actividades excesivamente especulativas.

Es importante destacar que los fines de la creación de esferas de autoridad son diversos. Aquí es donde el fenómeno puede tener su lado oscuro. No todas las estructuras de autoridad transnacionales comparten el noble objetivo de resolver problemas globales o de producir los bienes públicos necesarios. Colocar el concepto de *autoridad* en la ecuación de la gobernanza global nos recuerda que vivimos en un mundo donde el poder y la riqueza son inequitativos entre los países y en los mercados. En consecuencia, las esferas de autoridad también están relacionadas con el ejercicio del poder, así como con la búsqueda de ganancias privadas y egoístas. La cuestión de la autoridad *problematiza* el análisis de la gobernanza.

Conjunto de actores

Un distinto *conjunto de actores* forma cada instancia de gobernanza. Algunos han argumentado que los nuevos retos que plantea la globalización han hecho cada vez más difícil que las instituciones tradicionales gubernamentales e intergubernamentales creadas en la posguerra respondan de manera eficaz a problemas contemporáneos regionales y globales.[12]

Aunque gran parte de la gobernanza global se basa en esquemas multilaterales en los que participan representantes del estado y burócratas internacionales, muchos expertos afirman que cada vez se requieren más arreglos de gobernanza *policéntricos*, *complejos* o *multisectoriales* que promuevan la participación de una amplia gama de actores no estatales.[13] Por ejemplo, las agencias no gubernamentales de ayuda desempeñan un papel vital en la prestación de auxilio en situaciones de emergencia humanitaria. Organizaciones de vigilancia como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, los medios de comunicación globales y las redes sociales cumplen un papel decisivo en el suministro de información y testimonios que atraen la atención internacional a las hambrunas, graves violaciones de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

Las fundaciones filantrópicas privadas contribuyen con importantes fondos para la solución de una serie de problemas urgentes, desde la pobreza hasta la pandemia del VIH-SIDA. Estos diferentes actores no estatales tienen el potencial de aportar recursos valiosos, tales

11. Cutler *et al.* 1999.
12. Koenig-Archibugi 2010; Kahler 2009.
13. Koenig-Archibugi 2010; O'Brien, Goetz, Scholte y Williams 2000; Scholte 2010.

como experiencia, conocimiento, espíritu emprendedor, financiamiento y legitimidad a los esfuerzos de gobernanza. Debe subrayarse el hecho de que la gobernanza como proceso político se constituye por medio de redes de actores transnacionales e internacionales.

Arquitectura de gobernanza global

La gobernanza global crea instituciones internacionales o transnacionales, es decir, conjuntos de reglas formales e informales vinculados con áreas temáticas específicas. En otras palabras, la gobernanza global diseña y edifica *arquitectura de gobernanza*. Según Biermann, Pattberg, van Asselt y Zelli, el término se define como "el sistema particular de las instituciones públicas y privadas que son válidas u operativas en un área temática específica de la política mundial".[14] Como David Held y Anthony McGrew refieren, las instituciones de gobernanza tienen una "geometría variable" de acuerdo con las particularidades de cada área temática específica, global o regional.[15] Estas instituciones pueden incluir organizaciones, regímenes, leyes y regulaciones, normas, principios y procedimientos de toma de decisiones.

Aun cuando en microtérminos el diseño de la gobernanza difiere con los problemas y con las regiones, también han aparecido patrones generales. Por ejemplo, se ha producido una importante tendencia mundial y regional de la *multilateralización* de la gobernanza global o a la proliferación de instituciones multilaterales formales e informales como la principal respuesta gubernamental a los problemas de gobernanza. América Latina no es ajena a este fenómeno.

Desde 1948, la Organización de Estados Americanos ha sido el principal foro multilateral para la gobernanza regional en el hemisferio occidental. En los últimos años, su autoridad ha sido desafiada por la creación de nuevas organizaciones regionales y subregionales, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como se mencionó, también hay una tendencia general al aumento de la gobernanza privada mundial o regional, en particular en la economía y las finanzas. Refuerza este argumento que hay invariablemente una amplia mezcla de lo público y lo privado, del estado, las organizaciones intergubernamentales y los actores no estatales en la formación de nuevas instituciones de gobernanza.

Proyecto liberal histórico

Hay una convergencia entre defensores y opositores en cuanto a que ambos consideran la gobernanza global como un *proyecto liberal histórico.* Al poner énfasis en la cooperación mundial y regional, la promoción del derecho y la regulación internacional, así como la construcción de instituciones internacionales, la gobernanza global como fenómeno del mundo real es profundamente liberal. Su relación con la propagación y la reforma de un orden capitalista global político y económico también la define como liberal (sobre el liberalismo, véase el capítulo 3).

Aunque el término *gobernanza global,* similar a la globalización, se refiere a la constelación liberal de instituciones y actividades de gobernanza que han surgido en las últimas décadas,

14. Biermann, Pattberg, van Asselt y Zelli 2009, 15.
15. Held y McGrew 2002b, 9.

éstas tienen importantes antecedentes históricos que se remontan al siglo XIX. Por ejemplo, en el siglo XIX se sembró la semilla de la arquitectura financiera y económica mundial liberal cuando se consolidaron el dominio de la libra esterlina y el patrón oro, el *laissez faire* y la extensión del núcleo del estado liberal.[16]

En el periodo de entreguerras, los países occidentales hicieron su primer intento de crear una organización verdaderamente global para la gobernanza política mundial: la infructuosa Liga de las Naciones. La gobernanza global contemporánea está levantada sobre los pilares multilaterales de la gobernanza económica y política creada en los años inmediatamente posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, las llamadas *instituciones de Bretton Woods* (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y el sistema de las Naciones Unidas.[17]

Hay un intenso debate en cuanto al futuro de la gobernanza global y si eventualmente emprenderá caminos menos liberales. El declive del poder de Estados Unidos y el aumento análogo de las potencias emergentes, como los países BRICSAM (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica y México), así como un cambio cada vez más reconocido de un mundo unipolar a uno multipolar e incluso no polar (que combina fuentes de poder estatal y no estatal) alimentan este debate. Incluso algunos se preguntan si China, como poder totalitario, moverá la gobernanza global en direcciones más autoritarias.

En este debate, John Ikenberry confía en que el futuro de la gobernanza global seguirá siendo liberal. Argumenta que históricamente, la gobernanza global ha sido "liberal e internacional" además de muy adaptable a los cambios en la estructura global de poder, como el ocurrido con el declive de las potencias europeas del siglo XIX y el surgimiento de la hegemonía estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial. También considera una mayor interdependencia mundial económica y en seguridad como imperativos que aumentarán la cooperación internacional entre los estados, independientemente de los cambios de poder y de polaridad. En las últimas décadas, el capitalismo global se ha caracterizado por la expansión tanto de oportunidades como de beneficios para algunas economías de mercado emergentes, especialmente entre los países BRICSAM, y no sólo entre los estados beneficiarios occidentales tradicionales, lo que ha convertido a los anteriores en actores con un interés en respaldar la actual gobernanza económica mundial.

La crisis del peso mexicano de 1995, las crisis en Rusia, Brasil y Asia en 1998 y 1999, así como la más reciente crisis económica y financiera internacional que comenzó en 2008, son recordatorios de la vulnerabilidad compartida entre todas las economías en el sistema global. Una gran cantidad de amenazas reales a la seguridad mundial, como el cambio climático, las pandemias, los estados fallidos, grupos paraestatales radicales armados y la proliferación de armas, afecta a todos los gobiernos y, por consiguiente, también requiere la continua cooperación internacional.

Ante la posibilidad de estilos de gobernanza más autoritarios en caso de que China fuera cada vez más influyente, Ikenberry nos recuerda que la democracia sigue siendo el único sistema verdaderamente legítimo de gobierno en el planeta.[18]

---

16. Sobre la creación del orden liberal mundial del siglo XIX, véase Polanyi 2004.
17. Para la historia de la gobernanza global, véase Murphy 1994.
18. Ikenberry 2011.

¿Nuevo paradigma?

La gobernanza global es cada vez más reconocida como una nueva y distinta perspectiva, o incluso paradigma, para el estudio de las RI. Según Klaus Dingwerth y Philipp Pattberg, la gobernanza global se diferencia de los enfoques tradicionales de las RI en cuatro aspectos. En primer lugar, a diferencia de las escuelas más antiguas como el Realismo y el Liberalismo, que conceden la prioridad al análisis del estado y las RI como el ámbito de los asuntos interestatales, la gobernanza global no preestablece una jerarquía entre los actores de la política internacional y señala una mayor atención al papel de los actores no estatales. En segundo término, la gobernanza global no separa lo internacional de lo nacional, sino más bien concibe la política mundial como un sistema multinivel en donde lo local, nacional, regional y global están interconectados. En tercer lugar, a diferencia de los enfoques tradicionales, la gobernanza global no afirma una sola lógica general o principio, tal como la política de poder, sino que reconoce la heterogeneidad de formas, mecanismos y fines de gobernanza. En cuarto lugar, la gobernanza global pone el énfasis en la diversidad de las formas de autoridad, lo que abre la posibilidad de que haya esferas de autoridad en las que los estados y los actores intergubernamentales tengan una pequeña o nula participación.[19]

Del mismo modo, Michael Barnett y Kathryn Sikkink sugieren que la aparición del estudio de la gobernanza global representa un cambio de paradigma de las RI tradicionales, con su gran narrativa de anarquía. Dicha narrativa no puede explicar el mundo complejo y heterogéneo en el que vivimos. En sus palabras: "La gobernanza global se refiere a la forma en la que los diversos actores trabajan juntos para mantener el orden y lograr metas colectivas. En consecuencia, el estudio de la gobernanza global consiste, en última instancia, en el cómo se crean, se producen, se mantienen y se afinan las reglas, y cómo estas reglas controlan la acción internacional, transnacional y, cada vez más, local." Para Barnett y Sikkink, las RI se han convertido en una disciplina centrada en la gobernanza de una *sociedad global*.[20]

Sin embargo, y como se señaló, la gobernanza global tiene una larga asociación en el "mundo real" con instituciones y prácticas liberales, lo cual deja en tela de juicio para sus críticos si realmente se puede considerar un nuevo paradigma, o simplemente una modernización de la teoría del Liberalismo.

Los límites de la gobernanza global

Los acercamientos a la gobernanza global han provocado numerosas críticas. Una cuestión importante para los estudiantes de la gobernanza global es si las opiniones de sus defensores y opositores, en última instancia, pueden reconciliarse.

Los expositores de la gobernanza global han hecho sus propias críticas sobre la eficiencia y el desempeño de los arreglos de gobernanza. Como Thomas G. Weiss y Ramesh Thakur señalan, hay un rezago en la capacidad de las instituciones de gobernanza global de proveer una respuesta eficaz ante el surgimiento de problemas transnacionales, regionales o globales.[21] Es posible mencionar dos ejemplos para ilustrar el argumento.

19. Dingwerth y Pattberg 2006.
20. Barnett y Sikkink 2008.
21. Weiss y Thakur 2010, 4.

En primer lugar, a pesar de los llamamientos de varios gobiernos y expertos para crear una estructura de gobernanza más eficaz y fortalecida en el ámbito de las finanzas y de la economía mundial, tras la crisis financiera internacional de 2008, relativamente poco se ha hecho en este sentido con la posible excepción de la creación del G-20 como el grupo multilateral (*steering committee*) que trabaja en forjar una nueva dirección para la economía global. En segundo lugar, a pesar de que existe un consenso general de que el cambio climático ha ido empeorando, poco se ha hecho en términos de medidas decisivas necesarias para resolver el problema.

Como escribieron Richard Samans, Klaus Schwab y Mark Malloch-Brown: "La vieja manera de abordar el problema, organizar una cumbre, emitir una declaración, comenzar un nuevo programa de gobierno, ya no funciona."[22]

Weiss y Thakur afirman que el desempeño de la gobernanza global se ve obstaculizado por cinco vacíos. El primero es la falta de conocimientos. A menudo, la falta de información esencial impide una eficaz toma de decisiones. La segunda laguna es a menudo la falta de estructura normativa adecuada. Por tanto, para resolver los nuevos desafíos globales y regionales, los actores tienen que crear nuevas normas donde había pocas. El tercer vacío es político. Muchas veces, o no hay políticas o son la causa de los problemas de gobernanza. En cuarto lugar, son evidentes las brechas institucionales. Se ofrecen soluciones informales para salir del paso o como medidas urgentes, en lugar de crear instituciones internacionales más formales y duraderas con importantes recursos y autonomía. Por último, el cumplimiento resulta una grave laguna en el desempeño de la gobernabilidad mundial y es la prueba definitiva para saber si se han creado o no esferas de autoridad eficaces.[23]

Como es obvio, las críticas más graves de la gobernanza global provienen de sus detractores. Ellos señalan al menos cuatro grupos principales de carencias: el carácter neoliberal de la gobernanza global, la invisibilidad de poder y de política, la ceguera de género y problemas de déficit democrático y de legitimidad. En primer lugar, muchos críticos han acusado a la gobernanza global contemporánea por ser *neoliberal*. Mientras que su carácter liberal es visto por muchos de sus defensores como una cualidad redentora, otros lo ven como profundamente problemático. Para ellos, la estructura de gobernanza económica mundial ha trabajado para concentrar la riqueza y el poder en manos de una plutocracia global emergente, es decir, los más ricos de las élites, en detrimento de los desfavorecidos y los pobres del mundo. Además, las instituciones financieras internacionales ayudan a proporcionar una red de seguridad para los bancos internacionales y corporaciones multinacionales. Al encontrarse en problemas, como sucedió en 2008, muchos fueron rescatados socializando sus enormes deudas, de tal manera que la carga se colocó sobre los hombros de los gobiernos y sus contribuyentes, y prácticamente nada sobre las entidades bancarias.

Esta crítica de la economía política mundial llama la atención sobre el hecho de que la gobernanza global implica cuestiones vitales de *distribución*: quién obtiene qué, dónde, cuándo, por qué y cómo (véase también el capítulo 5). La gobernanza global no se limita necesariamente a resolver problemas colectivos en beneficio de la igualdad de todos, sino que crea ganadores y perdedores, así como incluye a algunos y excluye a otros en términos de participación y beneficios.[24]

22. Samans, Schwab y Malloch-Brown 2011.

23. Weiss y Thakur 2010, 7-23.

24. Para críticas a la gobernanza global desde el punto de vista de la economía política internacional, véase

En segundo lugar, el discurso liberal de la gobernanza global tiende a ocultar el poder y la política subyacentes. Por ejemplo, el informe de la Comisión sobre Gobernanza Global de 1995, *Our Global Neighborhood,* que fue uno de los primeros estudios con una perspectiva de la gobernanza global, mostró una visión idílica en que la humanidad comparte un destino común frente a las amenazas mundiales, como si hubiera un mundo unido. De acuerdo con este acercamiento, lo que se requiere para resolver los problemas globales que nos aquejan es incrementar la cooperación internacional a una escala sin precedentes. Por su parte, en la jerga de la gobernanza global, términos como *bienes públicos globales* refuerzan la idea de que los ciudadanos de todo el mundo se beneficien por igual de la producción de estos bienes.

Cuando el poder y la política se añaden a la ecuación, comenzamos a observar que las instituciones de gobernanza global han estado dominadas históricamente por las principales potencias, y que no siempre han tenido fines benévolos o altruistas, sino que más bien han sido planeadas con un frío interés egoísta. Cuando la gobernanza global se yuxtapone a las estructuras internacionales del poder económico y político, empezamos a comprender que a menudo no funciona para el beneficio equitativo de todos, sino para los intereses de una minoría selecta.

El ejemplo más claro de cómo la gobernanza global puede trabajar para promover los intereses de unos cuantos por encima de los de muchos es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ha sido controlado por sus cinco miembros permanentes: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, China y el Reino Unido. Estos cinco poderes determinan la dirección de la gobernanza política mundial en materia de seguridad, a pesar del hecho de que la distribución del poder global ha cambiado radicalmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los críticos señalan que el predominio de la influencia de Estados Unidos y de Europa Occidental durante el diseño de la arquitectura global, es decir, las Naciones Unidas y las instituciones financieras de Bretton Woods, ha dado a estas instituciones una inclinación eurocéntrica duradera y sesgada en detrimento de otros países y regiones del planeta.

El discurso de la gobernanza global también tiende a volver invisible la política. Refleja una mentalidad gerencial, técnico-administrativa y práctica para la resolución de problemas, con un enfoque institucionalista neoliberal sobre la superación de los problemas de acción colectiva y las barreras a la cooperación internacional. Desde luego, todos los procesos de gobernanza son intensamente políticos, pero la política está a menudo ausente en el análisis de la gobernanza global.[25]

En tercer lugar, las investigadoras feministas de las RI advierten que la gobernanza global también está ciega respecto a la cuestión de género. Es decir, se presta poca atención a cómo los procesos y las instituciones de gobernanza global reflejan y refuerzan las relaciones de género entre hombres y mujeres, así como las concepciones de la masculinidad y la feminidad en todos los niveles geográficos. Esta es una grave omisión cuando uno considera que la mayoría de las posiciones de autoridad clave en la arquitectura de la gobernanza mundial están ocupadas por hombres. No obstante la dominación masculina, cómo se ejerzan el poder y la autoridad en los esquemas de la gobernanza está muy vinculado al género. La manera en que las autoridades tratan de resolver los problemas globales o regionales también refleja nociones

Hewson y Sinclair 1999; Overbeek *et al.* 2010.

25. Véase Barnett y Duvall 2005.

predominantes de lo masculino y lo femenino. Las áreas de gobernanza, desde la seguridad, la economía y las finanzas globales, hasta el cambio climático, se constituyen socialmente con una visión de género que afecta las prioridades y la solución de estos desafíos (véase el capítulo 6).[26]

Por último, la gobernanza global ha sido criticada por su déficit democrático y problemas de legitimidad. Los gobiernos y sus representantes diplomáticos toman muchas decisiones globales y regionales cruciales en materia económica, política o ambiental sin una consulta previa o participación de las mismas personas afectadas por estas decisiones, así como casi sin rendir cuentas. Un ejemplo fue el intento de los gobiernos de todo el mundo de negociar un nuevo tratado internacional sobre inversión durante la década de 1990, el Acuerdo Multilateral de Inversiones.

El objetivo del tratado fue crear un nuevo régimen global para la inversión que uniformara el tratamiento a los inversionistas internacionales y sus inversiones. Las negociaciones ocurrieron en secreto y no alertaron a la población mundial de la posibilidad de que el acuerdo socavara los sistemas de protección social, laboral y ambiental de los países firmantes a favor de condiciones de inversión más libres. Gracias a la filtración de una copia del borrador del acuerdo por obra de una red de grupos de la sociedad civil, los medios internacionales llamaron la atención sobre su verdadera naturaleza y catalizaron una condena internacional generalizada que culminó en la extinción de la iniciativa.

La frecuente falta de participación de los afectados por la gobernanza global no es más que un factor que contribuye a los problemas de legitimidad. Los críticos señalan a menudo que las instituciones líderes de la gobernanza global también tienen una inclinación predominante por los intereses y beneficios de un selecto grupo de países occidentales y corporaciones multinacionales, y en contra de los países y pueblos del Sur Global. Durante mucho tiempo, el Fondo Monetario Internacional ha sido objeto de esa crítica, sobre todo desde Latinoamérica.[27]

A manera de conclusiones: El estudio de la gobernanza global en América Latina

Curiosamente, el análisis de la gobernanza global entre los académicos latinoamericanos ha sido escaso.[28] No se debe a la falta de demanda, puesto que un número significativo de problemas globales y regionales con consecuencias importantes para los latinoamericanos se prestan para dicho análisis, tales como el crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas, la migración transnacional, el riesgo de enfermedades infecciosas, la persistencia de la pobreza y desigualdad, y el calentamiento de la atmósfera.

La escasez de análisis académicos latinoamericanos exige una explicación. Hay por lo menos tres causas de esta situación. En primer lugar, en años recientes muchos líderes e intelectuales latinoamericanos han sido severos críticos del sesgo neoliberal y de la inclinación estadounidense o eurocéntrica de la gobernanza global contemporánea. Como se señaló, el

26. Véase Rai y Waylen 2008; Meyer y Prügl 1999.

27. Sobre los retos de participación y legitimidad de la gobernanza global, véase Held y Koenig-Archibugi 2004; Scholte 2011.

28. Algunas importantes excepciones son Icaza 2010; Maggi y Messner 2002, y Phillips 2001, 2005.

surgimiento de la gobernanza global ha sido relacionado históricamente con el liberalismo económico y político, así como con la creación de instituciones económicas y políticas durante el periodo de la posguerra dominadas por Estados Unidos. Poco después de que los estudios sobre gobernanza global comenzaron a tener un mayor protagonismo en Occidente en la década de 1990, las elecciones en gran parte de América Latina llevaron al poder a gobiernos de izquierda con una inclinación antiliberal y crítica de Estados Unidos.

El sueño liberal idealista de una aldea global con un destino común no tuvo mucho eco en la mayoría de las élites e intelectuales de América Latina: estas élites comparten una memoria colectiva sobre los excesos y abusos por parte de Estados Unidos cuando dominaba abiertamente la región, las asimetrías del poder, y las instituciones de gobernanza tales como la OEA o el FMI, las cuales son percibidas como vehículos para la promoción del gobierno y de los intereses privados de Estados Unidos en la región.

Segundo, hasta hace muy poco los investigadores latinoamericanos no enfocaban su análisis de las RI sobre los elementos que se combinan para el estudio de la gobernanza global. Como explica Arlene Tickner en el capítulo 8, la región ha tenido una fuerte tradición de análisis internacional *sistémico y estructural,* como se refleja en las perspectivas de la Teoría de la Dependencia, de la Autonomía Periférica y del Realismo Periférico. De hecho, estudios recientes sobre los regionalismos de América Latina demuestran que esta tendencia sistémica estructural goza de buena salud (véase el capítulo 14). Estos estudios hacen algo semejante a un análisis de gobernanza; sin embargo, su énfasis analítico contrasta significativamente con la orientación institucionalista y centrada en los actores de dicho análisis.[29] Para que la gobernanza global prospere en América Latina, primero debe darse mayor atención académica a las instituciones internacionales, para las cuales no existe una fuerte tradición analítica.[30]

Por último, los académicos han puesto mayor interés en la problemática de *gobernabilidad* de los países de América Latina que en la gobernanza global y regional.[31] Esto es, muchos académicos enfocan sus análisis en los desafíos internos que enfrentan los gobiernos electos de la región en su intento por gobernar: presiones de los actores de la sociedad civil, situaciones de gobiernos divididos e instituciones políticas débiles que carecen de legitimidad y recursos. Aun cuando la fuerte tradición de análisis de *gobernabilidad* en América Latina ha demostrado un creciente interés en cómo la globalización afecta la capacidad de los gobiernos para actuar, ésta no equivale a la gobernanza, porque no hace hincapié en la construcción de *esferas de autoridad transnacionales y multinivel.* Sin lugar a dudas, muchos países de América Latina continuarán enfrentando serios retos internos de *gobernabilidad* que quizás impidan la futura promoción del análisis de la gobernanza.[32]

Aunque la atención académica ha sido escasa, esto no significa que la gobernanza global

29. Véase, por ejemplo, Cienfuegos y Sanahuja 2010; Riggirozzi y Tussie 2012; Serbin, Martínez y Ramanzini 2012.

30. En años recientes ha comenzado a existir mayor interés académico en las instituciones internacionales en el contexto de América Latina. Véase, por ejemplo, Herz 2011; Legler y Santa Cruz 2011; Rojas Aravena 2012.

31. Algunas veces los autores se refieren a gobernanza como sinónimo de gobernabilidad. Véase Grugel y Riggirozzi 2009.

32. Para conocer un ejemplo de estudios de gobernabilidad en América Latina, véase Carrillo Florez 2000; PNUD y OEA 2010; Rojas Aravena y Álvarez-Marín 2011.

y regional del mundo real no esté llevándose a cabo en el contexto de América Latina. De hecho, éstos son buenos tiempos dentro de la región en cuanto a las perspectivas futuras para la gobernanza global y regional. La influencia política y económica de Estados Unidos se ha deteriorado en los últimos años, lo que ha abierto la posibilidad real de que las élites de América Latina asuman un control de la gobernanza de la región, en condiciones sin precedentes de autonomía relativa ante Estados Unidos.

La proliferación de nuevas organizaciones regionales y subregionales, tales como ALBA, CELAC y UNASUR, proporcionan un anclaje potencial para una arquitectura de gobernanza autónoma. El crecimiento económico, así como el descubrimiento de importantes reservas energéticas en los últimos años, son un buen pronóstico en América Latina en términos de los recursos materiales necesarios para la solución a los retos de la gobernanza en la región.

Tres países de América Latina, Argentina, Brasil y México, son miembros del G20, una instancia internacional que muchos consideran como el escenario de los actuales esfuerzos internacionales para rediseñar la gobernanza global en el siglo XXI. Dependerá ahora de los latinoamericanos desarrollar sus propias herramientas analíticas para evaluar el futuro de la gobernanza global y regional, y el papel que desempeñen en ella.[33]

33. Sobre los desafíos de la gobernanza global y regional para América Latina, véase Legler 2011.

Bibliografía

Abbott, Kenneth y Duncan Snidal. 1998. Why States Act Through Formal International Organizations. The Journal of Conflict Resolution 42 (1): 3-32.

Acharya, Amitav. 2001. Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order. Londres: Routledge.

Adler, Emanuel. 1987. The Power of Ideology. Berkeley: University of California Press.

____. 1997. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. European Journal of International Relations 3 (3): 319-363.

____, y Michael Barnett, eds. 1998. Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press.

Agathangelou, Anna M. y L. H. M. Ling. 2004. Power, Borders, Security, Wealth: Lessons of Violence and Desire from September 11. International Studies Quarterly 48 (3): 517-538.

Agnew, J. A. 1994. The Territorial Trap: The Geographic Assumptions of International Relations Theory. Review of International Political Economy 1 (1): 53-80.

Alcántara, Manuel y María Salvadora Ortiz, eds. 2008. Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y perspectivas. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Aldecoa, Francisco y Michael Keaton. 2001. Paradiplomacia: las relaciones internaciones de las regiones. Madrid: Marcial Pons.

Allahverdiyev, Vugar. 2008. Interregionalism as a Foreign Policy Tool of the EU: The Cases of ASEM and EU-ASEAN Partnership. Budapest: Central European University.

Allison, Graham. 1971. Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little Brown.

Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena, eds. 2008. Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Madrid: Siglo XXI/ Fundación Carolina.

Amnistía Internacional. 2013. Informe 2013: Las autoridades mexicanas tienen que demostrar su voluntad para garantizar los derechos humanos: http://amnistia.org.mx/nuevo/2013/05/23/informe-2013-las-autoridades-mexicanas-tienen-que-demostrar-su-voluntad-para-garantizar-los-derechos-humanos

Anaya Muñoz, Alejandro. 2012. El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

____. 2012a. Security versus Human Rights: The Case of Contemporary Mexico. En Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence. Nueva York: Routledge.

Anderson, J., ed. 1999. Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience. Lanham: Rowman & Littlefield.

Anzaldúa, Gloria. 1987. Borderlands/La Frontera: The New Mestiza. San Francisco: Aunt Lute Books.

____. 2001. This Bridge Called My Back: Writings by Radical Women of Color. Berkeley: Third Woman Press.

Arana, Roberto y Gabriel Orozco Restrepo, eds. Construyendo lo global: Aportes al debate de Relaciones internacionales. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

Archer, Clive. 2001. International Organizations. Londres: Routledge.

Arizpe, Lourdes. 2011. Cultura e identidad: mexicanos en la era global. Revista de la Universidad de México 92. Octubre.

Arndt, Richard T. 2009. ¿Cultura o propaganda? Reflexiones sobre medio siglo de diplomacia cultural de Estados Unidos. Revista Mexicana de Política Exterior 85, noviembre de 2008-febrero de 2009.

Ashcroft, Bill, Gareth Griffiths y Helen Tiffin, eds. 1995. The Post-Colonial Studies Reader. Londres: Routledge.

Ashley, Richard K. 1981. Political Realism and Human Interest. International Studies Quarterly 25 (2): 204-237.

____. 1983. Three Modes of Economism. International Studies Quarterly 27: 463-496.

____. 1984. The Poverty of Neorealism. International Organization 38 (2): 225-286.

____. 1988. Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique. Millennium-Journal of International Studies, 17 de junio: 227-262.

____ y R. B. J. Walker. 1990a. Introduction: Speaking the Language of Exile. International Studies Quarterly 34 (3): 259-268.

_____ y R. B. J. Walker. 1990b. Conclusion: Reading Dissidence/ Writing the Discipline. International Studies Quarterly 34 (3): 367-416.

Asian Development Bank (ADB). 2012. Fast Facts: Asia and Latin America and the Caribbean. Manila: Asian Development Bank.

Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). 2008. Informe del secretario general de la Aladi sobre la evolución del proceso de integración regional durante el año 2007. Montevideo, 7 de marzo de 2008. Disponible en: www.aladi.org

Atkins, G. Pope. 1989. Latin America in the International Political System. 2a. ed. Boulder: Westview Press.

Azuma, E. 2002. Japanese Emigration Timeline, 1868-1998. En Encyclopedia of Japanese Descendants in the Americas. Lanham: Rowman/Altamira.

Baldwin, David, ed. 1993. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. Nueva York: Columbia University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2012. Shaping the Future of the Asia and the Pacific-Latin America and the Caribbean Relationship. Washington: Asian Development Bank.

Banco Mundial. 2013a. GDP Ranking: http://data.worldbank.org/datacatalog/GDP-ranking-table

_____. 2013b. Latin America & Caribbean Data. Disponible en: http://data.worldbank.org/region/latin-america-and-caribbean

Barbé, Esther. 2007. Relaciones internacionales. 3a. ed. Madrid: Tecnos.

Barkin, Samuel. 2006. International Organization: Theories and Institutions. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Barletta, Michael. 1997. The Military Nuclear Program in Brazil. Palo Alto: Stanford University.

Barnett, Michael y Katherine Sikkink. 2010. From International Relations to Global Society. En The Oxford Handbook of International Relations. Nueva York: Oxford University Press.

Barnett, Micheal y Martha Finnemore. 1999. The Politics, Power and Pathologies of International Organizations. International Organization 53 (4): 699-732.

_____ y Martha Finnemore. 2004. Rules for the World. International Organizations in Global Politics. Ithaca: Cornell University Press.

_____ y Raymond Duval, eds. 2005. Power in Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press.

Barros, Alexandre de S.C. 1984. El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas. En Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, eds. Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Battaglino, Jorge. 2012. Defence in a Post Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. En Pia Riggirozziy y Diana Tussie, eds. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America. Londres: Springer.

Battaleme, Juan. 2009. Releyendo la compra de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad. Revista Miríada, 24.

Beigel, Fernanda. 2006. Vida, muerte y resurrección de las "teorías de la dependencia". En Fernanda Beigel et al., eds. Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano, varios autores, 287-326. Buenos Aires: CLACSO.

Benjamin Miller. 2007. States, Nations, and the Great Powers. Cambridge: Cambridge University Press.

Bercovitch, Jacob y Richard Jackson. 2009. Conflict Resolution in the Twenty-First Century. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Berger, Peter L. y Thomas Luckman. 1966. The Social Construction of Reality. Garden City: Doubleday.

Bernal-Mesa, Raúl. 2005. América Latina en el mundo. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Bhaskar, Roy. 1979. The Possibility of Naturalism. Brighton: Harvester Press.

_____. 1983. Beef, Structure and Place: Notes from a Critical Naturalist Perspective. Journal for the Theory of Social Behaviour, marzo (13): 81-95.

Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Harro van Asselt y Fariborz Zelli. 2009. The Fragmentation of Global Governance: A Framework for Analysis. Global Environmental Politics 9 (4): 14-38.

Bigo, Didier. 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. Alternatives 27 (1): 63-92.

Bob, Reinalda y B. Verbeek. 2004. Autonomous Policy Making by International Organizations. Nueva York: Routledge.

_____ y B. Verbeek. 2004a. Decision-Making within International Organizations. Londres: Routledge-ECPR.

Bonilla, Adrián y María Salvadora Ortiz, comps. 2012. De Madrid a Santiago: retos y oportunidades. San José: FLACSO.

Booth, Ken, y Nicholas Wheeler. 2008. The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics. Nueva York: Palgrave.

____ y Steve Smith, eds. 1995. International Relations Theory Today. Cambridge: Polity Press.

____, ed. 1991. New Thinking About Strategy and International Security. Londres: HarperCollins.

Bosoer, Fabián. 2010. EE.UU.: decepciones y sorpresas en el patio trasero. Clarín.com. 23 de enero.

Boulding, Kenneth E. 1962. Conflict and Defense: A General Theory. Nueva York: Harper & Brothers.

____. 1977. Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung. Journal of Peace Research, 14 de febrero: 75-86.

____. 1978. Stable Peace. Austin: University of Texas Press.

Brighi, Elisabetta y Christopher Hill. 1992. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. International Studies Quarterly 36: 245-270.

____ y Christopher Hill. 2008. Implementation and Behaviour. En Foreign Policy. Theories, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press.

Brodie, Bernand. 1959. Strategy in the Missile Age. Princeton: Princeton University Press.

Brunsson, Nils y B. Jacobson. 2000. A World of Standards. Oxford: Oxford University Press.

Brysk, Alison. 1994. The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization. Stanford: Stanford University Press.

____. 2005. Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica. Global Governance 11: 445-466.

____. 2009. Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy. Oxford: Oxford University Press.

Brzezinski, Zbigniew. 1970. Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era. Nueva York: Viking Books.

Bueno de Mesquita, Bruce. 2000. Principles of International Politics. Washington, D.C.: CQ Press.

____ y Alastair Smith. 2011. The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics. Nueva York: Public Affairs.

Bull, Hedley. 1977. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. Nueva York: Columbia University Press.

Burgerman, Susan. 2001. Moral Victories. How Activists Provoke Multilateral Action. Ithaca: Cornell University Press.

Buzan, Barry. 1991. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era. Londres: Harvester Wheatsheaf.

____. 1995. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. En International Relations Theory Today. University Park: Pennsylvania State University Press.

____. 2010. Culture and International Society. International Affairs 86 (1).

____, Ole Wæver y Jaap de Wilde. 1998. Security: A New Framework for Analysis. Londres: Lynne Rienner.

____ y Lene Hansen. 2009. The Evolution of International Security Studies. Cambridge: Cambridge University Press.

____ y Ole Wæver. 2003. Regions and Powers. The Structure of International Power. Cambridge: Cambridge University Press.

Cairo, Heriberto. 2010. Critical Geopolitics and the Decolonization of Area Studies. En Encarnación Gutiérrez et al., eds. Decolonizing European Sociology: Transdisciplinary Approaches. Surrey: Ashgate Publishing.

Campbell, David. 1992. Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Cancian, Francesca M. 1975. What are Norms? Cambridge: Cambridge University Press.

Carcedo, Ana y Montserrat Sagot. 2000. Femicidio en Costa Rica 1990-1999: http://www.iidh.(ed.)cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?Comunidad=236&Tipo=238&URL=%2fBibliotecaWeb%2fVarios%2fDocumentosHtml%2fFemicidio_en_Costa_Rica.htm&Barra=1&DocID=535

Cardoso, Fernando Henrique. 1972. Estado y sociedad en América Latina. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

____. 1974. As Tradições de Desenvolvimento-Associado. Estudos Cebrap, 8: 41-75.

____ y Enzo Faletto. 1969. Dependencia y desarrollo en América Latina. México: Siglo XXI Editores

Carlsnaes, Walter. 2008. Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis. En Steve Smith , Amelia Hadfield y Tim Dunne, eds. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press.

Carrillo Flórez, Fernando, ed. 2000. Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Castells, Manuel. 2011. La wikirrevolución del jazmín. La Vanguardia, 29 de enero: http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20110129/54107291983/index.html#ixzz2Or6e3LAW

Castillo, Mireya. 2003. Derecho internacional de los derechos humanos. Valencia: Tirant lo Blanch.

Castro Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel, eds. 2007. El giro decolonial. Bogotá: Instituto Pensar-Pontificia Universidad Javeriana.

Centeno, Miguel A. 2002. Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America. University Park: Pennsylvania State University Press.

Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB). 2007. Anuario Asia-Pacífico 2007. Disponible en: www.anuarioasiapacifico.es

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2009. México, las Américas y el Mundo 2008. México: CIDE.

Cerqueira Torres, Olga María. 2010. La integración andina y la Unión Europea: ajuste de percepciones y viabilidad del Acuerdo de Asociación. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Césaire, Aimé. 1955. Discourse on Colonialism. Traducido por Joan Pinkham. Nueva York: Monthly Review.

Chakrabarty, D. 2007. Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference. Princeton: Princeton University Press.

Chávez, Patricia, Tania Quiroz, Dunia Mokranis y María Lugones. s.f. Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública. Cuadernos para el debate y la descolonización: http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/depatriarcalizacion_rev.pdf

Chevallier, Jean-Jacques. 1974. Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días. Madrid: Tecnos.

Child, Jack. 1985. Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels Among Equals. Nueva York: Praeger.

Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja, eds. 2010. Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB.

Clausewitz, Carl von. 1968. On War. Harmondsworth: Penguin.

Cohen, Raymond. 1995. Negotiating Across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2011. La República Popular China y América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

____. 2013. Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional, SIGCI. Santiago: http://www.cepal.org/comercio/SIGCI/

Commission on Global Governance. 1995. Our Global Neighborhood. Nueva York: Oxford University Press.

Connelly, James et al. 2012. Politics and the Environment. From Theory to Practice, 3a. ed. Londres y Nueva York: Routledge.

Cooper, Richard N. 1972. The Economics of Interdependence and Foreign Policy in the Seventies. World Politics, 24 de enero.

Copeland, D. 2006. The Constructivist Challenge to Structural Realism. A Review Essay. En S. Guzzini y A. Leander, eds. Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics. Nueva York: Routledge.

Cornejo, R. y A. Navarro. 2010. China y América Latina: recursos, mercados y poder global. Nueva sociedad 228, julio-agosto.

Corporación Latinobarómetro. 2007. Oportunidades de integración regional II. Santiago. Disponible en: www.latinobarometro.org

____. 2008. Informe Latinobarómetro 2008. Disponible en: www.latinobarometro.org

Costa Fernández, Oriol. 2013. Introducción: El multilateralismo en crisis. CIDOB 101, Barcelona: www.cidob.org

Cox, Robert W. 1981. Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium 10 (2): 126-155.

____. 1983. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. Millenium Journal of International Studies 12.

____ y H. K. Jacobson. 1973. The Anatomy of the Influence. Decision Making in International Organization. New Haven: Yale University Press.

Crawley, Andrew. 2006. Europe Latin America LAC Relations. En Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rúland, eds. Interregionalism and International Relations. Abingdon: Routledge.

Cunningham, N. 2011. What a Growing China Means for Latin America's Economies. En C. J. Arson y J. Davidow, eds. China, Latin America, and the United States. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Cutler, A. Claire. 1999. Locating "Authority" in the Global Political Economy. International Studies Quarterly 43 (1): 59-81.

Dahl, Robert. 1970. A Modern Political Analysis. New Jersey: Prentice Hall.

De la Cueva, Mario. 1996. La idea del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

De la Reza, Germán A. s.f. The Divide between New and Old Regionalism: An Analytical Framework. Asian Journal of Latin America Studies 23 (2): 181-201.

De la Torre, Verónica. 2011. La acción colectiva transnacional en las teorías de los movimientos sociales y de las relaciones internacionales. Confines 14, agosto-diciembre: 45-72.

De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briseño, eds. 2008. Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional. Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina.

Del Arenal, Celestino. 2002. La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/La%20Nueva%20Sociedad%20Mundial_Realidades%20Inter_Un%20reto.pdf

____. 2005. Las cumbres iberoamericanas 1991-2005: logros y desafíos. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

____ y Alfonso Nájera. 1992. La comunidad iberoamericana de naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España. Madrid: CEDEAL.

Dello Buono, R. A., ed. 2007. Diálogo sudamericano: Otra integración es posible. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana.

Der Derian, James y Michael J. Shapiro, eds. 1999. International/Intertextual Relations. Nueva York: Lexington Books.

Dessler, D. y J. Owen. 2005. Constructivism and the Problem of Explanation: A Review Article. Perspectives on Politics 3 (3): 597-610.

Dessler, David. 1989. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? International Organization 433.

Deudney, Daniel y Richard Matthews, eds. 1999. Contested Grounds Security and Conflict: The New Environmental Politics. Albany: State University of New York Press.

Deutsch, Karl W. et al. 1957. Political Community and the North Atlantic Area. Princeton: Princeton University Press.

Devetak, Richard. 1996. Postmodernism. En Theories of International Relations. Londres: Palgrave Macmillan Press.

Diamint, Rut. 2001. Seguridad y democracia en América Latina. Buenos Aires: GEL-Nuevohacer-Universidad Torcuato Di Tella.

Diario Oficial de la Federación. 2011. 4 de octubre: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011

Díaz, Gloria L. 2011, "Desplazados 1.6 millones de mexicanos por guerra contra el crimen organizado", 28 de noviembre. http://www.proceso.com.mx/?p=289550

Díaz Nieto, María Paz. 2010. Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos "sur-norte": análisis de la experiencia mexicana. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Dickins, Asbury y James C. Allen. 1858. Documents, Legislative and Executive, of the Congress of the United States, from the First Session of the First Congress to the Second Session of the Thirty-Fifth Congress, Inclusive: Commencing March 4, 1789, and Ending March 3, 1859. Volume V. Washington: Gales & Seaton.

Diehl, Paul. 2005. The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World. Boulder: Lynne Rienner.

Diez de Velasco, Manuel. 2001. Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos.

Dijkeul, Dennis e Yves Beigbeder. 2003. Rethinking International Organizations. New Haven: Yale University Press.

Dingwerth, Klaus y Philipp Pattberg. 2006. Global Governance as a Perspective on World Politics. Global Governance 12 (2): 185-203.

Domínguez, Jorge I. 1989. To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy. Cambridge: Harvard University Press.

____ y Rafael Fernández de Castro, eds. 2010. Contemporary U.S.-Latin American Relations. Nueva York: Routledge.

Donegan, Brendan. 2006. Governmental Regionalism: Power/Knowledge and Neoliberal Regional Integration in Asia and Latin America. Millennium: Journal of International Studies 35 (1): 23-51.

Donnelly, Jack. 1986. International Human Rights: A Regime Analysis. International Organization 40 (3): 599-642.

Dos Santos, Theotonio. 1969. El nuevo carácter de la dependencia. Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos 10: 1-25.

____. 1973. Imperialismo y empresas multinacionales, Buenos Aires: Editorial Galerna.

Doyle, Michael. 1983. Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. Philosophy and Public Affairs 12, 205.

____. 1995. The Democratic Peace. International Security 19 (4): 164-184.

Dussel, Enrique. 1983. Introducción a la Filosofía de la Liberación. 5ª. ed. Bogotá: Editorial Nueva América.

____. 1992. 1492: El encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad. Madrid: Nueva Utopía.

____. 1995. Eurocentrism, Modern Knowledges, and the 'Natural' Order of Global Capital. Nepantla, Views from the South 3 (2): 245-268.

Embassy pages. 2013. Korea Republic, Embassies and Consulates. Korea Democratic Republic, Embassies and Consulates. 14 de mayo: http://www.embassypages.com

Endoh, T. 2009. Exporting Japan. Politics of Emigration to Latin America. Champaign: University of Illinois Press.

Escobar, Arturo. 1998. La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma.

____. 2007. World and Knowledges Otherwise. The Latin American Modernity/Coloniality Research Program. Cultural Studies 21 (2): 179-210.

Escudé, Carlos. 1995. El realismo de los estados débiles. Buenos Aires: GEL.

____. 1998. An Introduction to Peripheral Realism and its Implications for the Interstate System: Argentina and the Condor II Missile Project. En International Relations Theory and the Third World. Nueva York: St. Martin Press.

Evans, Alex, Bruce Jones y David Steven. 2010. Confronting the Long Crisis of Globalization. Washington, D.C.: Brookings Institution/CIC.

Ewing, B. et al. 2010. The Ecological Footprint Atlas 2010. Oakland: Global Footprint Network: http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/Ecological_Footprint_Atlas_2010.pdf

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). 2007a. Dossier Plan Puebla Panamá. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General.

____. 2007b. Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General

____. 2007c. Dossier Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, ALBA. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General.

____. 2007d. Dossier: Asociación de Estados del Caribe. FLACSO-Secretaría General.

____. 2007e. Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. FLACSO-Secretaría General.

Fanon, Frantz. 2004. The Wretched of the Earth. Traducido por Richard Philcox. Nueva York: Grove.

Farrell, Mary. 2010. A Move Toward Hybrid Interregionalism in Asia. En The European Union and the Global South. Boulder: Lynne Rienner.

____, Bjorn Hettne y Luk van Langenhoveeds. 2005. Global Politics of Regionalism. Theory and Practice. Londres: Pluto Press.

Fearon, J. D. y A. Wendt. 2002. Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. En Handbook of International Relations. Londres: Sage Publications.

Fierke, Karin M. 2007. Critical Approaches to International Security. Cambridge: Polity Press.

Finnemore, M. 2003. The Purpose of Intervention, Changing Beliefs about the Use of Force. Ithaca: Cornell University Press.

Fisher, Roger y William Ury. 1991. Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In. Nueva York: Penguin Books.

Fonseca, Melody y Ari Jerrems. 2012. Why Decolonise International Relations Theory? Ponencia presentada en BISA-ISA Joint International Conference, Edinburgh, 20-22 de junio de 2012.

Foucault, Michael. 1979. Discipline and Punish. Nueva York: Vintage.

Frank, André Gunder. 1977. Hacia una teoría histórica del subdesarrollo capitalista en Asia, África y América Latina. En Feudalismo, capitalismo, subdesarrollo. Bogotá: Editorial Latina.

Freedman, Lawrence. 2004. Deterrence. Cambridge: Polity Press.

____ y Virginia Gamba-Stonehouse. 1990. Signals of War: The Falklands Conflict of 1982. Londres: Faber & Faber.

Fregoso, Rosa-Linda y Cynthia Bejarano, eds. 2010. Terrorizing Women. Feminicide in the Americas. Durham: Duke University Press.

Frieden, Jeffry. 1999. Actors and Preferences in International Relations. En David Lake y Robert Powell, eds. Strategic Choice and International Relations. Princeton: Princeton University Press.

____ et al. 2010. World Politics: Interests, Interactions, Institutions. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Fritz, Thomas. 2007. ALBA contra ALCA: La Alternativa Bolivariana para las Américas. Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica (FDCL).

Fukuyama, Francis y Nancy Birdsall. 2011. The Post-Washington Consensus. Foreign Affairs marzo/abril.

Funari, Vicky y Sergio de la Torre. 2006. Maquilapolis, documental:http://www.maquilopolis.com/project_eng.htm

Galtung, Johan. 1975. Essays in Peace Research. Vol. 1. Copenhague: Christian Ejlers.

Gamba, Virginia. 1987. The Falklands/Malvinas War: A Model for North-South Crisis Prevention. Boston: Allen & Unwin.

Gangopadhyay, A. 2009. Indo-Latin American Relations: Changing Landscapes, Emerging Agendas. En A. Ghosh, T. Chakraborti, A. J. Majumdar y S. Chatterjee, eds. India's Foreign Policy. Nueva Delhi: Pearson.

García Canclini, Néstor. 1990. Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo.

____. 1999. La globalización imaginada. México: Paidós.

García, Marco Aurelio. 2008. A Opçao Sul-Americana. Revista Interesse Nacional 01, abril-junio.

Gardini, Gian Luca. 2011. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. En Gian Luca Gardini y Peter Lambert, eds. Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism. Nueva York: Palgrave Macmillan.

____ y Peter Lambert, eds. 2011. Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism. Nueva York: Macmillan.

Garrett, Geoffrey. 2010. G2 in G20: China, the United States and the World after the Global Financial Crisis, Global Policy 1: 29-39.

Garrett, James L. 1985. The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone. Journal of International Studies and World Affairs 273, otoño: 81-109.

Gartzke, Erik. 2007. The Capitalist Peace. American Journal of Political Science 51 (1): 166-191.

Giddens, A. 1984. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press.

Gilbert, Emily. 2005. Inevitability of Integration? Neoliberal Discourse and the Proposals for a New North American Economic Space after September 11. Annals of the Association of American Geographers 95 (1): 202-222.

Gilpin, Robert. 1981. War and Change in International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

____. 1981. War and Change in World Politics. Nueva York: Cambridge University Press.

____. 1984. The Richness of the Tradition of Political Realism. International Organization 38, 2 (2): 289-290.

Gilson, Julie. 2005. New Interregionalism: The EU and East Asia. European Integration 27 (3): 307-326.

Glaser, Charles L. 1996. Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. Security Studies 5 (3): 122-163.

Gobierno de Chile. 2013. CELAC. http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20130128/pags/20130128153248.phpp

Golbert, Albert S. y Yenny Nun. 1982. Latin American Laws and Institutions. Nueva York: Praeger.

González González, Guadalupe y Jorge A. Schiavon, coords. 2011. Opinión pública y política exterior en América Latina. Revista Mexicana de Política Exterior 93.

____, Jorge A. Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado. 2012. Las Américas y el mundo 2010-2011: Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú. México: CIDE.

Gourevitch, Peter. 1986. Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises. Ithaca: Cornell University Press.

Grabendorff, Wolf, ed. 2003. La seguridad en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos. Bogotá: FESCOL-CEREC.

Greene, Owen. 2004. Environmental Issues. En John Baylis y Steve Smith, eds. The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. Oxford: Oxford University Press.

Grevi, Giovanni. 2013. The EU Strategic Partnerships, Processes and Purposes. En Mario Telò y Frederik Ponjaert, eds. The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action? Williston: Ashgate.

Grieco, Joseph M. 1993. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. En David A. Baldwin, ed. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. Nueva York: Columbia University Press.

Grocio, Hugo. 1926. Del derecho de la guerra y de la paz. Madrid: Reus. Groom, A. y Paul Taylor. 1975. Functionalism: Theory and Practice in International Relations. Londres: University of London Press.

Grosfoguel, R. 2007. The Epistemic Decolonial Turn. Beyond Political-Economy Paradigms. Cultural Studies 21(2-3): 211-223.

Gruffydd Jones, Branwen, ed. 2006. Decolonizing International Relations. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.

Grugel, Jean y Pia Riggirozzi, eds. 2009. Governance after Neoliberalism in Latin America. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Gustafson, Lowell S. 1988. The Sovereignty Dispute over the Falkland (Malvinas) Islands. Nueva York: Oxford University Press.

Haas, Ernst. 1958. The Uniting of Europe. Political Social and Economic Forces 1950-1957. Stanford: Stanford University Press.

____. 1964. Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization. Stanford: Stanford University Press.

____. 1983. Regime Decay: Conflict Management and International Organization, 1945-1981. International Organization 37 (2): 189-256.

Hafner-Burton, Emile. 2005. Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. International Organization 59 (3): 593-629.

____ y Kiyoteru Tsutsui. 2005. Human Rights in a Globalizing World. American Journal of Sociology 110 (5): 1373-1411.

Hafterndorn, Helga, et al. 1999. Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space. Oxford: Oxford University Press.

Hakim, Peter. 2002. Two Ways to Go Global. Foreign Affairs 81 (1): 146-162.

Hall, Rodney Bruce y Thomas Biersteker, eds. 2002. The Emergence of Private Authority in Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press.

Halterin, Morton H. y Diane F. Orentlicher. 2006. The New UN Human Rights Council. Human Rights Brief 3 (3): 1-4.

Hänggi, Heiner. 2000. Interregionalism, empirical and theoretical perspectives. En Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas: http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi.PDF

____, Ralf Roloff y Jürgen Rüland. 2006. Interregionalism and International Relations. Abingdon: Routledge.

Haro, F. J., J. L. León y J. J. Ramírez. 2011. Tomo VI. Asia. Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. México: Secretaría de Relaciones Exteriores: http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_6_asia.pdf

Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 1997. Theories of International Regimes. Cambridge: Cambridge University Press.

Hathaway, Oona. 2002. Do Human Rights Treaties Make a Difference? Faculty Scholarship Series, Yale Law School. Paper 839.

Hawkins, Darren G. 1997. Domestic Responses to International Pressure: Human Rights in Authoritarian Chile. European Journal of International Relations 3 (4): 403-434.

____ et al. 2006. Delegation and Agency in International Organizations. Nueva York: Cambridge University Press.

____ et al. 2006. Delegation Under Anarchy: States, International Organizations and Principal-Agent Theory. En Darren Hawkins et al., eds. Delegation and Agency in International Organizations. Nueva York: Cambridge University Press.

Hearn, A. H. y J. L. León-Manríquez. 2011. China and Latin America. A New Era of an Old Exchange. En A. H. Hearn y J. L. León-Manríquez, eds. China Engages Latin America. Tracing the Trajectory. Boulder: Lynne Rienner.

Heine, J. y R. Viswanathan. 2011. The Other BRIC in Latin America: India. Americas Quarterly. Disponible en: http://www.americasquarterly.org/india-latin-america

Held, David. 1995. Democracy and the Global Order, from the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford: Stanford University Press.

____ y Anthony McGrew. 2002a. Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance. Cambridge: Polity.

____. 2002b. Introduction. En Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance. Cambridge: Polity.

____ y Mathias Koenig-Archibugi. 2004. Special Issue on Global Governance and Public Accountability. Government and Opposition 39, 2 (primavera): 125-391.

Hellmann, Gunther y Reinhard Wolf. 1993. Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO. Security Studies 3 (1): 3-43.

Hermann, Charles F. y Maurice A. East. 1978. Introduction. En Maurice A. East, Stephen A. Salmore y Charles F. Hermann, eds. Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Analysis. Beverly Hills: Sage.

Hernández Castillo, Rosalva A. 2008. Feminismos poscoloniales: Reflexiones desde el sur del Río Bravo. En Mónica Hirst, ed. Descolonizando el feminismo. Valencia: Cátedra.

____. 2001. Histories and Stories From Chiapas Border Identities in Southern Mexico. Austin: University of Texas Press.

Hernández, Rafael. 1987. La lógica de la frontera en las relaciones Cuba-Estados Unidos. En Mónica Hirst, ed. Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Herrero de Castro, Rubén. 2006. La realidad inventada. Madrid: Plaza y Valdés.

Herz, John. 1950. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. World Politics 2 (2): 157-180.

Herz, J. H. 1981. Political Realism Revisited. International Studies Quarterly 252, 182-197.

Hess, Stephen. 1976. Organizing the Presidency. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Hettne, Björn. 1999. The New Regionalism: A Prologue. En Björn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel, eds. Globalism and the New Regionalism. Londres: Macmillan.

____ et al. 2002. Globalism and New Regionalism. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hewson, Martin y Timothy J. Sinclair, eds. 1999. Approaches to Global Governance Theory. Albany: State University of New York Press.

Higgott, Richard et al. 2000. Non-State Actors and Authority in the Global System. Nueva York: Routledge.

Hill, Christopher. 2003. The Changing Politics of Foreign Policy. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hobbes, Thomas. 1968. Leviathan. Nueva York: Penguin Books.

Hobsbawm, Eric. 1995. Historia del siglo XX. Barcelona: Crítica.

____. 2003. Años interesantes. Barcelona: Crítica.

Hocking, Brianed. 1999. Foreign Ministries. Change and Adaptation. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Hodson, Randy et al. 2012. Rules Don´t Apply: Kafka´s Insights on Bureaucracy. Ohio State University: http://org.sagepub.com/content/early/2012/04/23/1350508412443581

Hofstede, Geert. 1997. Cultures and Organizations: Software of the Mind. Nueva York: McGraw-Hill.

Holsti, Kalevi. 1996. War, the State, and the State of War. Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, Liesbeth y Gary Marks. 2003. Unraveling the State, but How? American Political Science Review 97 (2): 233-243.

Hooper, Charlotte. 2008. Manly States: Masculinities, International Relations, and Gender Politics. Nueva York: Columbia University Press.

Hudson, Valerie. 2005. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. Foreign Policy Analysis 1: 1-30.

____. 2007. Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. Nueva York: Rowman & Littlefield.

Human Rights Watch. 2013. World Report 2013: Mexico: http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/mexico

Huntington, Samuel. 1983-1984. Conventional Deterrence and Conventional Retaliation. International Security 8 (3): 32-56.

____. 1993. The Clash of Civilizations? Foreign Affairs 72 (3): 22-49.

____. 1996. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. Nueva York: Simon & Schuster.

____ y Lawrence Harrison. 2000. Culture Matters: How Values Shape Human Progress. Nueva York: Basic Books.

Hurd, Ian. 1999. Legitimacy and Authority in International Politics. International Organization 53 (2): 381.

____. 2008. Constructivism. En C. Reus-Smit y D. Snidal, eds. The Oxford Handbook of International Relations. Nueva York: Oxford University Press.

Hurrell, Andrew. 2007. On Global Order. Oxford: Oxford University Press.

Huysmans, Jef. 1995. Migrants as a Security Problem: Dangers of 'Securitizing' Societal Issues. En Robert Miles y Dietrich Thränhardt, eds. Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. Londres: Pinter Publishers.

____. 2006. The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU. Nueva York: Routledge.

Icaza, Rosalba. 2010. Global Europe, Guilty! Third World Quarterly 31 (1): 123-139.

____. 2011. Have INGOs Lost their Emancipatory Roles? The Broker on Line: http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Future-Calling-blog/Have-INGOs-lost-their-emancipatory-roles

____. 2012. (Re)Thinking the "New" North America through Women's Citizenship Struggles in Mexico. En Jeffrey Ayres y Laura Macdonald, eds. North America in Question: Regional Integration in an Era of Political Economic Turbulence. Toronto: University of Toronto Press.

____ y Rolando Vázquez. 2013. Social Struggles as Epistemic Struggles. Development and Change 436, en prensa.

Ikenberry, G. John. 2011. Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton: Princeton University Press.

Iklé, Fred C. 1964. How Nations Negotiate. Nueva York: Praeger.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. Climate Change 2007: Synthesis Report Summary for Policymakers. Cambridge: Cambridge University Press.

Jacobson, John. 1984. Networks of Interdependence: International Organization and the Global Political System. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Jaguaribe, Helio. 1979. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. Estudios internacionales 46, abril-junio: 91-130.

Jepperson, Ron, Alexander Wendt y Peter J. Katzenstein. 1996. Norms, Identity, and Culture in National Security. En The Culture of National Security. Nueva York: Columbia University Press.

Jervis, Robert. 1976. Perception and Misperception in International Politics. Princeton: Princeton University Press.

____. 1978. Cooperation Under the Security Dilemma. World Politics 30 (2): 167-214.

____. 1990. The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armaggeddon. Ithaca: Cornell University Press.

Jiang, S. 2011. Ten Key Questions. En China Engages Latin America. Tracing the Trajectory. Boulder: Lynne Rienner.

Jordan, Amos A. y William J. Taylor, Jr. 1987. American National Security. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Kacowicz, Arie M. 1994. Peaceful Territorial Change. Columbia: University of South Carolina Press.

____. 1996. La larga paz sudamericana, 1883-1995. Documentos e informes de investigación 203, Área Relaciones Internacionales. FLACSO-Argentina. Septiembre: 1-16.

_____. 1998. Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective. Albany: SUNY Press.

_____. 2000a. Introduction. En Stable Peace among Nations. Lanham: Rowman & Littlefield.

_____. 2000b. Stable Peace in South America: The ABC Triangle, 1979-1999. En Stable Peace among Nations. Lanham: Rowman & Littlefield.

_____. 2005a. The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

_____. 2005b. América Latina como sociedad internacional: Una variación grociana del orden regional y de la comunidad. Puente Europa 3 (2), junio: 24-29.

_____ y Yaacov Bar-Siman-Tov. 2000. Stable Peace: A Conceptual Framework. En Stable Peace among Nations. Lanham: Rowman & Littlefield.

Kagami, M. 2001. Japan and Latin America. The Japanese Economy 29 (3).

Kahler, Miles. 2009. Global Governance Redefined. En Challenges of Globalization: Immigration, Social Welfare, Global Governance. Nueva York: Routledge.

Kaldor, Mary. 1999. New and Old Wars Organized Violence in a Global Era. Cambridge: Polity Press.

_____. 2007. Human Security. Cambridge: Polity Press.

Kapstein, Ethan B. 1999. Unipolar Politics, Realism and State Strategies after the Cold War. Nueva York: Columbia University Press.

Katzenstein, Peter J., ed. 1996. The Culture of National Security. Nueva York. Columbia University Press.

_____. et al. 1998. International Organization and the Study of World Politics. International Organization 524.

Kaufmann, C. D. y R. A. Pape. 1999. Explaining Costly International Moral Action: Britain's Sixty-year Campaign Against the Atlantic Slave Trade. International Organization 53 (4): 631-668.

Keat, Russell y John Urry. 1975. Social Theory as Science. Londres: Routledge & Kegan Paul.

Keaton, Michael. 1996. Naciones contra el Estado, El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia. Barcelona: Ariel.

Keck, E. Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. Activists beyond Borders. Ithaca: Cornell University Press.

Kelly, P. F. y K. Olds. 1999. Questions in a Crisis: The Contested Meanings of Globalisation in Asia-Pacific. En Globalisation in the Asia-Pacific: Contested Territories. Londres: Routledge.

Keohane, Robert. 1984. After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press.

_____. 1988. Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

_____. 1988. International Institutions: Two Approaches. International Studies Quarterly, 32: 379-396.

_____. 1990. Empathy and International Regimes. En The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life Beyond Self-Interest. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 1993. Instituciones internacionales y poder estatal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

_____. 1998. International Institutions: Can Interdependence Work? Foreign Policy 110 (primavera): 82-194.

_____. 2002. Power and Governance in a Partially Globalized World. Londres: Routledge.

_____. 2004. Entre la visión y la realidad: Variables en la política exterior latinoamericana. En América Latina en el Nuevo Sistema Internacional. Barcelona: Bellaterra.

_____ y Joseph S. Nye. 1973. Power and Interdependence. Survival: Global Politics and Strategy 15 (4): 158-165.

_____ y Joseph S. Nye. 1977. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown & Company.

_____ y Joseph S. Nye. 1988. Poder e interdependencia: La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

_____ y Joseph S. Nye. 2000. Introduction. En Governance in a Globalizing World. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

_____ y Lisa Martin. 1995. The Promise of Institutionalist Theory. International Security 20: 39-51.

Khagram, Sanjeev; James V. Riker y Kathryn Sikkink. 2002. From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. En Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Kim, W. H. 2005. Korean Relations with Latin America: Policy Goals and Constraints. En Latin America and East Asia –Attempts at Diversification. Seúl, República de Corea, y Münster, Alemania: Korea Institute for International Economic Policy/LIT Verlag Münster.

Kindleberger, Charles P. 1981, Dominance and Leadership in the International Economy. International Studies Quarterly 253.

_____. 1983. On the Rise and the Decline of Nations. International Studies Quarterly 271.

Kissinger, Henry. 1964. A World Restored: The Politics of Conservatism in the Revolutionary Age. Nueva York: The Universal Library, Grosset & Dunlap.

Klotz, A. y C. Lynch. 1999. Constructing Global Politics. Manuscrito.

____ y C. Lynch. 2007. Strategies for Research in Constructivist International Relations. Nueva York: M. E. Sharpe.

Koch, R. 2001. The 80/20 Principle. The Secret of Achieving More with Less. Londres: Nicholas Brealy Publishing.

Koenig-Archibugi, Mathias. 2010. Understanding the Global Dimensions of Policy. Global Policy 1 (1): 16-28.

Kowert, Paul y Jeffrey Legro. 1996. Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. En Peter J.Katzenstein, ed. The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics. Nueva York: Columbia University Press.

Krasner, Stephen D., ed. 1983. International Regimes. Cambridge: Cambridge University Press.

____. 1983. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.

____. 1993. Sovereignty, Regimes, and Human Rights. En Volker Rittberger, ed. Regime Theory and International Relations. Oxford: Clarendon Press.

____. 2001. Soberanía, hipocresía organizada. Barcelona: Paidós.

Kratochwil, Friedrich. 1982. On the Notion of "Interest" in International Relations. International Organization 36 (1): 1-30.

____. 1985. Peace and Disputed Sovereignty. Lanham: University Press of America.

____. 1988. Regimes Interpretation and the Science of Politics: A Reappraisal; Millenium: Journal of International Studies 172: 263-284.

____. 1993. The Embarrassment of Changes. Review of International Studies 19: 63-80.

____ y J. Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. International Organization 40 (4): 753-775.

____ y Rodney Bruce Hall. 1993. Medieval Tales: Neorealist "Science" and the Abuse of History. International Organization 47 (3): 479-491.

Krause, Keith y Michael C. Williams. 1997. Critical Security Studies: Concepts and Cases. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Krishna, Sankaran. 2009. Globalization and Postcolonialism. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Kuwayama, M., J. Durán Lima y M. LaFleur. 2010. Latin America and Asia Pacific Trade and Investment Relations at a Time of International Financial Crisis: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/39975/Latin_American_Asia_Pacific_trade_investment_crisis_vf_serie_97.pdf

Lafer, Celso. 2000. Brasil: dilemas e desafíos da política externa. Estudos Avançados 14 (38): 260-267.

Lagarde, Marcela. 2005. El feminicidio, delito contra la humanidad. En Feminicidio, justicia y derecho, 155: http://www.iidh.(ed.)cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1283266847/Feminicidiojustyderecho/FJyD-interiores-web.pdf

Lagos, Gustavo. 1980. Tendencias y perspectivas del estudio de las relaciones internacionales: Tareas para América Latina. Estudios Internacionales 50, abril-junio: 236-251.

Lake, David A. 2010. Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance. International Studies Quarterly 54 (3): 587-613.

Landman, Todd. 2005. Protecting Human Rights. A Comparative Study, Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Larner, Wendy y William Walters. 2002. The Political Rationality of "New Regionalism". Theory and Society 31 (3): 391-432.

____ y William Walters, eds. 2004. Global Governmentality: Governing International Spaces. Londres: Routledge.

Larsen, J. A., ed. 2002. Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment. Boulder: Lynne Rienner.

Lauren, Paul G. 2003. The Evolution of International Human Rights: Visions Seen. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

____. 2007. To Preserve and Build on its Achievements and to Redress its Shortcomings. Human Rights Quarterly 29 (2): 307-345.

Lazarou, Elena. 2011. Brazil and the European Union: Strategic Partners in a Changing World? Atenas: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.

Leal Buitrago, Francisco y Juan Gabriel Tokatlian, eds. 1994. Orden mundial y seguridad. Bogotá: TM Editores-SID-IEPRI.

Leary, William M. 1984. The Central Intelligence Agency, History and Documents. Alabama: University of Alabama Press.

Lebovic, James H. y Erik Voeten. 2006. The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNCHR. International Studies Quarterly 50 (4): 861-888.

Lee, Muna. 1972. The Cultural Approach: Another Way in International Relations. Nueva York: Kennikat Press.

Legler, Thomas. 2011. De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe. En América Latina y el Caribe: Multilateralismo versus soberanía. Buenos Aires: Teseo y FLACSO.

_____, y Arturo Santa Cruz, eds. 2011. Los desafíos del multilateralismo en América Latina. Pensamiento Propio 33 (enero-junio): 7-236.

Legro, J. 2009. The Plasticity of Identity under Anarchy. European Journal of International Relations 15 (1): 40.

León-Manríquez, J. L. 2011. China's Relations with Mexico and Chile: Boom for Whom? En China Engages Latin America. Tracing the Trajectory, editado por A. H. Hearn y J. L. León-Manríquez. Boulder: Lynne Rienner.

Levy, Jack. 1988. Domestic Politics and War. Journal of Interdisciplinary History 18: 653-673.

Ling, L. H. M. 1999. Sex Machine: Global Hypermasculinity and Images of the Asian Woman in Modernity. Positions 7 (2): 277-306.

Lowenthal, Abraham. 2006. De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI. Revista Nueva Sociedad 206, noviembre-diciembre.

_____. 2006. Más allá de la idea del Hemisferio Occidental. Foreign Affairs en español 6 (1).

Lubchenco, Jane. 1999. Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science. En Science and Technology Policy Yearbook. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science: http://www.aaas.org/spp/yearbook/chap6.htm

Luck, Edward. 2006. UN Security Council: Practice and Promise. Londres: Routledge.

Lugones, María. 2003. Structure/Antistructure and Agency under Oppression. En Pilgrimages/Peregrinajes. Theorizing Coalition Against Multiple Oppressions. Boulder: Rowman & Littlefield Publishers.

_____. 2007. Heterosexualism and the Colonial/Modern Gender System. Hypatia 22 (1): 186-209.

Luzárraga, Francisco Aldecoa. 2010. Introducción. En Los actores no estatales y la inseguridad: su papel en la resolución de conflictos y crisis. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Luzón, Francisco. 2007. El Santander y su proyecto 2010: un compromiso con el desarrollo de Latinoamérica y la bancarización de sus clases medias emergentes. Santander: Universidad Menéndez Pelayo.

Mace, Gordon y Jean-Philippe Thérien, eds. 1996. Foreign Policy and Regionalism in the Americas. Boulder: Lynne Rienner.

MacMillan, Margaret. 2001. Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and its Attempt to End the War. Londres: J. Murray.

Maddison, Angus. 2006. The World Economy. París: OCDE.

Maggi, Claudio y Dirk Messner, eds. 2002. Gobernanza global: Una mirada desde América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.

Maihold, Gunther. 2008. La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana. Real Instituto Elcano (ARI 58).

Maira, Luis. 2010. La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Editorial del Zorzal.

Malamud, Andrés. 2011. A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. Latin American Politics and Society 53.

March, James y Johan Olsen. 1989. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. Nueva York: The Free Press y Collier MacMillan.

_____ y Johan Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. International Organization 52 (4): 943-969.

Marchand, Marianne H. y Jane L. Parpart, eds. 1995. Feminism/Postmodernism/Development. Londres: Routledge.

_____ y Anne Sisson Runyan. 2011. Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances. 2ª ed. Londres: Routledge.

Mares, David. 2001. Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America. Nueva York: Columbia University Press.

María Soledad Pace. 2010. La negociación internacional como herramienta de política exterior: La diferencia Brasil-Estados Unidos en la OMC por los subsidios estadounidenses de algodón. Tesina final. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Marianella Contreras, Carmen. 2013. La I Cumbre CELAC-UE: Una asociación birregional más pragmática y equilibrada. NTC N° 2/2013, p. 9. Caracas: Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales.

Martín, Claudia et al. 2004. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. México: Universidad Iberoamericana, Washington College of Law, American University y Distribuciones Fontamara.

Martin, Félix E. 2006. Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Martin, Lisa y Beth Simmons. 1998. Theories and Empirical Studies of International Institutions. International Organization 52 (4): 729-758.

____ y Beth Simmons. 2001. International Institution: An International Organization Reader. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.

Martin, Sergio y Juan Carlos Mateos. 2012. In the Spotlight… Mexico Handbook: Competitive, Open, and Only a Truck Ride Away. Economics and Equity Strategy. México: HSBC Global Research: www.hsbc.com.mx/.../hsbc_mx_handbook_october_2012.pdf

Martínez Huerta, David. 2013. Estudio del Senado revela que la guerra de Calderón disparó los feminicidios en las zonas de conflicto. Sinembargo.mx. México, 13 de febrero: http://www.sinembargo.mx/13-02-2013/527180

____. 2013. Los feminicidios en México aumentan, y los diputados no tienen prisa: dan largas a la Comisión Especial. Sinembargo.mx. México, 16 de febrero: http://www.sinembargo.mx/16-02-2013/529703

Mason, Ann y Arlene Tickner. 2006. A Transregional Security Cartography of the Andes. In State and Society in Conflict: Comparative Perspectives on Andean Crises. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Mathiason, J. 2007. Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics. Blomfield: Kumarian Press.

Mathieu, Hans y Paula Rodríguez, eds. 2009. Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

McIntyre, David. 1995. The Longest Peace: Why Are There So Few Interstate Wars in South America? Chicago: The University of Chicago.

Meagher, Arnold J. 2008. The Coolie Trade. The Traffic in Chinese Laborers to Latin America 1847-1874. Filadelfia: Xlibris.

Mearsheimer, John. 1983. Conventional Deterrence. Ithaca: Cornell University Press.

____. 1990. Back to the Future Instability in Europe After the Cold War. International Security 15 (1): 5-56.

____. 1994-1995. The False Promise of International Institutions. International Security 19 (3): 5-49.

____. 2001. The Tragedy of Great Power Politics. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Médici, Alejandro. 2012. La complejidad y tensiones de la sociedad civil en las negociaciones del ALCA. Relaciones Internacionales, 21 (42): 71-97.

Méndez Villarreal, Sofía. 1984. La crisis internacional y la América Latina, México: CIDE/FCE.

Merle, Marcel. 1991. Sociología de las relaciones internacionales. Madrid: Alianza.

Meyer, Mary y Elisabeth Prügl, eds. 1999. Gender Politics in Global Governance. Nueva York: Rowman & Littlefield.

Mignolo, Walter. 1998. Postoccidentalismo: El argumento desde América Latina. En Teorías sin disciplina: Latinoamericanismo, colonialidad y globalización en debate. México: Porrúa.

____. 2003a. Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Akal.

____. 2003b. The Dark Side of Renaissance. Literacy, Territoriality and Colonization. Michigan: University of Michigan Press.

____. 2007. La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa Editorial.

____. 2009. Epistemic Disobedience, Independent Thought and Decolonial Freedom. Theory, Culture & Society 26 (7-8): 159-181.

____. 2010. Introduction: Coloniality of Power and De-colonial Thinking. En Globalization and the Decolonial Option. Londres: Routledge.

____ y Arturo Escobar, eds. 2009. Globalization and the Decolonial Option. Londres: Routledge.

Millán, Víctor y Michael A. Morris. 1990. Conflicts in Latin America: Democratic Alternatives in the 1990s. Conflict Studies 230. Londres: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.

Millennium Ecosystem Assessment (MEA). 2005. Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis: http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf

Miller, Benjamin. 2007. States, Nations, and the Great Powers. Cambridge: Cambridge University Press.

Minh-ha, Trinh. 1989. Woman, Native, Other. Bloomington: Indiana University Press.

Mintz, Alex y Karl DeRouen. 2010. Understanding Foreign Policy Decision Making. Cambridge: Cambridge University Press.

Mitchell, Christopher R. 1983. The Structure of International Conflict. Londres: Macmillan.

Mitrany, David. 1966. A Working Peace System. Chicago: Quadrangle.

____. 1975. The Functional Theory of Politics. Londres: Martin Robertson.

Mohanty, Chandra T. 2003. Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. Reeditado en Feminism without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity. Durham: Duke University Press.

Montesinos Coleman, Lara y Karen Tucker. 2011. Between Discipline and Dissent: Situated Resistance and Global Order. Globalizations 8 (4): 397-410.

Mora, Frank y Jeanne A. K. Hey, eds. 2003. Latin American and Caribbean Foreign Policy. Oxford: Rowman & Littlefield.

Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. International Organization 51 (4): 513-553.

Moreno, Javier. 2013. El radicalismo de baja intensidad de Mujica. El País, 1 de junio.

Morgan, Patrick. 1977. Deterrence: A Conceptual Analysis. Beverly Hills: Sage Publications.

Morgenthau, Hans J. 1946. Scientific Man versus Power Politics. Chicago: Phoenix Books-University of Chicago Press.

____. 1948. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Nueva York: McGraw Hill.

____. 1952. Another "Great Debate": The National Interest of the United States. The American Political Science Review 46 (4): 961-988.

____. 1968. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, Nueva York: Alfred A. Knopf.

____. 1986. Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Moss, Lawrence. 2006. Will the Human Rights Council Have Better Membership than the Commission on Human Rights? Human Rights Brief 13 (3): 5-7.

Muñoz, Heraldo. 1980. Los estudios internacionales en América Latina: problemas fundamentales. Estudios Internacionales 51, julio-septiembre: 328-344.

Murphy, Craig N. 1994. International Organization and International Change: Global Governance since 1850. Cambridge: Polity Press.

____ y Roger Tooze, eds. 1991. The New Political Economy. Boulder: Lynne Rienner.

Murray, Philomena. 2003. The Clash of Integrations? Recasting the European Union Bargain. Jean Monnet Lecture presented to the Faculty of Sociology. University of Trent. 24 de abril. Manuscrito.

Naranjo, Fernando. 2008. Política exterior e integración: Oportunidades y desafíos. En Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). 2009. Mitch: The Deadliest Atlantic Hurricane Since 1780. National Climatic Data Center: http://www.ncdc.noaa.gov/oa/reports/mitch/mitch.html

Naujoks, D. 2009. Emigration, Immigration, and Diaspora Relations in India. Migration Information Source. Migration Policy Institute. Octubre: http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=745

Ness Garyl y Steven R. Brechin. 1988. Bridging the Gap. International Organization 42 (2): 245-273.

Neufeld, M. 1993. Interpretation and the Science of International Relations. Review of International Studies 19 (55).

Neuman, Stephanie G. 1998. International Relations Theory and the Third World: An Oxymoron? En International Relations and the Third World, 1-29. Nueva York: St. Martin's Press.

Neumayer, Eric. 2005. Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? Journal of Conflict Resolution 49 (6): 925-953.

Nexon, D. H. e I. B. Neumann, eds. 2006. Harry Potter and International Relations. Lanham: Rowman & Littlefield.

Nicolson, Harold. 1939. Diplomacy. Londres: Oxford University Press.

Nohlen et al. 1991. Demokratie und Aussenpolitik in Lateinamerika. Opladen: Leske+Budrich.

Normand, Roger y Sarah Zaidi. 2008. Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press.

North, Douglas. 1981. Estructura y cambio en la historia económica. Madrid: Alianza.

____. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, Joseph. 1990. Bound to Lead. The Changing Nature of American Power. Nueva York: Basic Books.

____. 2004. Soft Power: The Means to Success in World Politics. Nueva York: Public Affairs.

____ y John D. Donahue, eds. 2000. Governance in a Globalizing World. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

O´Brien, Robert et al. 2000. Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. 1972. Modernización y autoritarismo. Buenos Aires: Paidós.

____ y Delfina Linck. 1973. Dependencia y autonomía. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

O'Gorman, Edmundo. 1977. La gran dicotomía americana: Angloamérica e Iberoamérica. Vuelta. Septiembre.

____. 2003 [1958]. La invención de América: investigación acerca de la estructura histórica del nuevo mundo y del sentido de su devenir. México: Fondo de Cultura Económica.

Ohmae, Kenichi. 2005. El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras. Bogotá: Editorial Norma/Warton School Publishing.

Ojeda, Mario. 1976. Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México.

Olsen, Johan P. 2004. Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory 16 (1): 1-24.

____. 2007. Europe in Search of Political Order. Oxford: Oxford University Press.

____. 2008. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. Annual Review of Political Science 11 (1): 13-37.

Olson, William y A. J. R. Groom. 1991. International Relations Then & Now. Londres: Harper Collins.

Ominami, Carlos. 1986. La Tercera Revolución Industrial. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Oneal, John R. 2012. Transforming Regional Security Through Liberal Reforms. En International Relations Theory and Regional Transformation. Cambridge: Cambridge University Press.

Onuf, Nicholas G. 1989. World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia: University of South Carolina Press.

Organización de las Naciones Unidas. 1992. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf

____. 1997. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

____. 2006. Resolución 60/251. Consejo de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General el 3 de abril. A/RES/60/251.

____. 2009. Objetivos de desarrollo del milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe: http://www.eclac.org/rio20/tpl/docs/3.ODM-7.ESP.pdf

____. 2012. ¿Qué es "Rio + 20"? El futuro que queremos: http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml

Ortega y Gasset, José. 1942. Historia como sistema. Revista de Occidente. Madrid.

Osimani, R. 2005. Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: situación y perspectivas. Nuevos escenarios en la relación UE/MERCOSUR/ALC en la perspectiva de la Cumbre de Viena 2006. 24 de noviembre de 2004: http://www.redmercosur.org.uy/espanol03/PresentacionOsimani.htm

Ostrom, M. 1986. An Agenda for the Study of Institutions. Public Choice 48: 3-25.

Otro Tiempo México. 2012. Metodología para la documentación del feminicidio a través de geofeminicidio. México: Otro Tiempo México: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/000d_que_hacemos/000a_documentos_relevantes/016a_metodologia_para_la_documentacion_del_feminicidio_a_traves_de_geofeminicidio

Overbeek, Henk et al. 2010. Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept. International Studies Review 12: 696-719.

Oye, Kenneth A. 1986. Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies. En Kenneth A. Oye, ed. Cooperation under Anarchy. Princeton: Princeton University Press.

Packenham, Robert A. 1992. The Dependency Movement. Cambridge: Harvard University Press.

Paradiso, José y Mariana Luna Pont. 2003. Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana. Universidad e integración 1 (1). Enero/julio: 35-81.

Pareto, Vilfredo. 1964 [1897]. Cours D' Économie Politique. Tomos 1 y 2. Ginebra: Librairie Droz.

Parpart, Jane L. y Marysia Zalewski, eds. 2008. Rethinking the Man Question: Sex, Gender and Violence in International Relations. Londres: Zed Books.

Parthenay, Kevin y Rosa Sánchez Salgado. 2011. Actores no estatales y procesos de integración regional: la Unión Europea y el sistema de integración centroamericano. Revista Ciencias Sociales 133-134 (III-IV): 153-165.

Pastor, Robert. 2001. Exiting The Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean. Boulder: Westview Press.

Paul, T. V. 2004. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. International Security 30 (1): 46-71.

Paz, G. S. 2011. China and Venezuela. Oil, Technology and Socialism. En Adrian Hearn y José León-Manríquez, eds. China Engages Latin America. Tracing the Trajectory. Boulder: Lynne Rienner.

Pennetta, Piero. 2011. Integración e integraciones: Europa, América Latina y el Caribe. Bogotá: Planeta.

Peña, Félix. 2012. Towards a New Design of South American Integration? Diciembre. Disponible en: www.felixpena.com.ar

Perrotta, Daniela, Gastón Fulquet y Eugenia Inchauspe. 2011. Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Peter Calvert. 1982. The Falklands Crisis: The Rights and the Wrongs. Nueva York: St. Martin's.

Peterson, V. Spike y Anne Sisson Runyan. 2010. Global Gender Issues in the New Millennium. 3ª ed. Boulder: Westview Press.

Pettman, R. 2000. Commonsense Constructivism or the Making of World Affairs. Armonk: M. E. Sharp.

Phillips, Nicola. 2001. The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America. Third World Quarterly 24 (2): 217-234.

____. 2005. U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas. Latin American Politics and Society 47 (4): 1-25.

Philpott, D. 2002. The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations. World Politics, 55: 66-95.

Pielke, Roger A., Jr. et al. 2003. Hurricane Vulnerability in Latin America and the Caribbean: Normalized Damage and Loss Potential. Natural Hazards Review 4 (3).

Piiparinen, Touko. 2008. The Rise and Fall of Bureaucratic Rationalization: Exploring the Possibilities and Limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention. European Journal of International Relations 14 (4): 697-724.

Pinheiro Guimaraes, Samuel. 2005. Cinco siglos de periferia. Buenos Aires: Prometeo.

Piñón Antillón, Rosa María, coord. 2012. Economía y gobernanza globales: La Unión Europea inmersa en la crisis. México: UNAM.

Polanyi, Karl. 2004 [1944]. La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica.

Pollack, Mark. 1997. Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. International Organization 51 (1): 99-134.

Ponce Nava, Diana. 1995. El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana. Revista Mexicana de Política Exterior 47: 81-99.

Ponjaert, Frederik. 2013. Inter-regionalism as a Coherent and Intelligible Instrument in the EU Foreign Policy Toolbox: A Comparative Assessment. En Mario Telò y Frederik Ponjaert, eds. The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action? Williston: Ashgate.

Porto-Gonçalves, Carlos y Pedro de Araújo Quental. 2012. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. Polis 11 (31).

Prakash, Aseem y Jeffrey A. Hart, eds. 1999. Globalization and Governance. Londres: Routledge.

Prebisch, Raúl. 1978. Notas sobre el desarrollo del capitalismo periférico. Estudios Internacionales 11 (43): 3-25.

____. 1981. La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo. Revista de la CEPAL 13: 163-171.

Price, Richard. 2003. Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. World Politics 55, julio: 579-606.

Proceso. 2013. Segob: 70 mil muertos con Calderón. Proceso.com.mx, 15 de febrero: http://www.proceso.com.mx/?p=333688

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos. 2010. Nuestra democracia. México: PNUD, OEA y Fondo de Cultura Económica.

Puig, Juan Carlos. 1980. Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina y Universidad Simón Bolívar.

Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. Internacional Organization 42 (3): 427-460.

Quijada, M. 1998. Sobre el origen y difusión del nombre "América Latina" (o una variación heterodoxa en torno al tema de la construcción social de la verdad). Revista de Indias, LVIII, 214: 595-616.

Quijano, Aníbal. 2000. Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America. Nepantla: Views from the South, 1 (3), 533-580.

____. 2008. Coloniality of Power, Eurocentrism, and Social Classification. En Mabel Moraña, Enrique Dussel y Carlos A, Jáuregui, eds. Coloniality at Large. Latin America and the Postcolonial Debate. Durham: Duke University Press.

Rai, Shirin M. y Georgina Waylen, eds. 2008. Global Governance: Feminist Perspectives. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Ramírez Sierra, Nestor Julián. 2009. Redes transnacionales de defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Colombia Internacional 69: 182-203.

Red Transnacional Otros Saberes. 2012. ¿Qué es la RETOS?: www.encuentroredtoschiapas.jkopkutik.org

Redick, John R. 1972. Military Potential of Latin American Nuclear Energy Programs. International Studies Series 1.

Reinicke, Wolfgang H. y Francis M. Deng. 2000. Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa: International Development Research Centre.

Renard, Thomas. 2010. Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships. Security Policy Brief 13, septiembre. Egmont Institute (Royal Institute for International Relations).

Resende-Santos, João. 2007. Neorealism, States, and the Modern Mass Army. Nueva York: Cambridge University Press.

Reus-Smit, Christian. 2001. Constructivism. En Theories of International Relations. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ricoeur, Paul. 1977. The Model of the Text: Meaningful Action Considered as Text. En Understanding and Social Inquiry. Notre Dame: Notre Dame Press.

Riggirozzi, Pía y Diana Tussie, eds. 2012. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America. Londres: Springer.

Riquer Fernández, Florinda y Roberto Castro. 2012. Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres. Presentación y síntesis de resultados. 13 de febrero: http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Estudio_sobre_las_Fuentes

Risse, Thomas. 1999. Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial. Foro Internacional 39 (4): 374-403.

_____, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, eds. 1999. The Power of Human Rights. Cambridge: Cambridge University Press.

Rivarola Puntigliano, Andrés y José Briceño-Ruiz, eds. 2013. Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Rivera Vélez, Fredy, ed. 2008. Seguridad multidimensional en América Latina. Quito: FLACSO.

Roberts, Brad. 1992. U.S. Foreign Policy after the Cold War. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.

Rochester, Martin. 1986. The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study. International Organization 40 (4): 777-813.

Rojas Aravena, Francisco, ed. 2000a. Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas. Caracas: FLACSO Chile-Editorial Nueva Sociedad.

_____. 2000b. Las cumbres iberoamericanas: Una mirada global. Caracas: FLACSO Chile-Editorial Nueva Sociedad.

_____. 2010. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano? Foreign Affairs Latinoamérica 10 (3).

_____. 2011. Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo. Pensamiento Propio 33, enero-junio.

_____. 2012. América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI. Buenos Aires: FLACSO y Teseo.

_____ y Andrea Álvarez-Marín, eds. 2011. América Latina y el Caribe: Gobernabilidad democrática. Buenos Aires: FLACSO y Teseo.

_____, y Moufida Goucha, eds. 2002. Seguridad humana, prevención de conflictos y paz. Santiago: UNESCO-FLACSO.

Rojas, R. 2009. Las repúblicas de aire: Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica. México: Taurus.

Roloff, Ralf. 2006. Interregionalism in Theoretical Perspective. En Interregionalism and International Relations. Abingdon: Routledge.

Romero Castilla, A. 1997. Huellas del paso de los inmigrantes coreanos en tierras de Yucatán y su dispersión por el territorio mexicano. En Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX. México: El Colegio de México.

Ropp, Stephen C. y Kathryn Sikkink. 1999. International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala. En The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, Gideon. 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. World Politics 51: 144-172.

Rosenau, James N. 1995. Governance in the Twenty-First Century. Global Governance 1 (1): 13-43.

_____. 1997. Along the Domestic-Foreign Policy Frontier. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2002. Governance in a New Global Order. En Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance. Cambridge: Polity.

Rosenthal, Gert. 1991. Un informe crítico a 30 años de la integración en América Latina. Nueva Sociedad 113: 60-65. www.nuso.org

Rothschild, Emma. 1995. What is security? Daedalus 124 (3): 53-82.

Roy, Joaquín, comp. 2013. Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea-América Latina. Miami-Florida European Union Center/The Jean Monnet Chair.

Ruano, Lorena. 2006. La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina. Documentos de Trabajo del CIDE 146.

_____. 2013. The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America. Nueva York: Routledge.

Rueda Junquera, Fernando. 2008. Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe. En Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

Ruggie, John G. 1982. International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order. International Organization 36 (2): 379-415.

_____. 1998. What Makes the World Hang Together? International Organization 52 (4): 855-885.

Rüland, Jürgen. 2002. Interregionalism in International Relations: www.politik.uni-freiburg.de/pdf/InterregSum.pdf

_____ et al. 2008. Asian-European Relations. Building Blocks for Global Governance? Londres: Routledge.

Russell, Roberto. 1992. Introducción. En Roberto Russell, ed. Enfoques teóricos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires: RIAL-GEL.

_____. 2010. La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En Roberto Russell, ed. Argentina 1910-2010. Buenos Aires: Taurus.

_____ y Juan Gabriel Tokatlian. 2002. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Perfiles 21: 159-194.

_____ y Juan Gabriel Tokatlian. 2009. Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. Revista CIDOB d´Afers Internacionals 85-86.

Sabatini, Christopher. 2012. Rethinking Latin America. Foreign Affairs, marzo/abril.

Sagan, Scott D. y Kenneth N. Waltz. 1997. The Spread of Nuclear Weapons: A Debate. Nueva York: W. W. Norton & Co.

Said, Edward W. 1990. Orientalismo. Barcelona: Ib Jaldun/Libertarias.

Samans, Richard, Klaus Schwab y Mark Malloch-Brown. 2011. Running the World, After the Crash. Foreign Policy 184: 80-83.

Sanahuja, José Antonio. 2013. Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder. Revista CIDOB d'Afers Internacionals 101: 27-54.

_____. 2012. Regionalismo pos-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En Anuario de Integración 9. CRIES. www.cries.org

Santa Cruz, Arturo. 2005. Monitoring Elections, Redefining Sovereignty: The 2000 Peruvian Electoral Process as an International Event. Journal of Latin American Studies 37: 739-767.

_____. 2011. Observación internacional de elecciones, soberanía y la idea del Hemisferio Occidental. Guadalajara: CIDE-Universidad de Guadalajara.

_____. 2012. La política sin fronteras, o la ubicuidad de lo distintivo. Ensayos escogidos de Peter J. Katzenstein. México: CIDE.

Santander, Sebastian y Frederik Ponjaert. 2009. The EU and its Far Abroad. En Mario Telò, ed. The European Union and Global Governance. Abingdon: Routledge.

Saurin, Julian. 2006. International Relations as the Imperial Illusion; or, the Need to Decolonize IR. En Branwen Gruffydd Jones, ed. Decolonizing International Relations. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Sayer, Andrew. 1984. Method in the Social Science. Londres: Hutchinson.

Sberro, Stéphan. 2007. Europe-Amérique Latine: Entre proximité culturelle et relation distante. En George Couffignal, ed. Amérique latine, les surprises de la démocratie. París: La Documentation Française.

_____. 2008. Existe-t-il une relation stratégique entre l'Amérique Latine et l'Europe? Problèmes de l'Amérique Latine 67/67, París.

Sbragia, Alberta. 2001. European Union and NAFTA. En Mario Telò, ed. European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot: Ashgate.

Schelling, Thomas C. 1960. The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press.

_____. 1966. Arms and Influence. New Haven: Yale University Press.

Scholte, Jan Aart. 2010. Governing a More Global World. Corporate Governance 10 (4): 459-474.

_____, ed. 2011. Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press.

Schonfield, Andrew, ed. 1976. International Economic Relations of the Western World. Oxford: Oxford University Press.

Selznick, Philip. 1996. Institutionalism "Old" and "New". Administrative Science Quarterly, 41 (2): 270-277.

Sepúlveda, Magdalena et al., eds. 2004. Human Rights Reference Handbook. Ciudad Colón: University for Peace.

Serbin, Andrés. 2002. Globalización, integración regional y sociedad civil. En Carlos Oliva y Andrés Serbin, comps. América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global. Araraquara: Laboratório Editorial da FCL.

_____. 2003a. Desafíos y obstáculos políticos al ALCA. Nueva Sociedad 186, julio-agosto: 86-100.

_____, comp. 2003b. Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana. Buenos Aires: Siglo XXI.

_____. 2008. El gran ausente: ciudadanía e integración regional. En Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

_____. 2010. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos. Buenos Aires: CRIES/Nueva Sociedad.

_____. 2011. Regionalization in New Scenarios: Democratic Deficit and Civil Society Participation in South American Regionalism. Documentos CRIES 17. Buenos Aires: CRIES.

_____, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, eds. 2012. El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES.

Serfaty, Simon, ed. 1990. The Media and Foreign Policy. Londres: Macmillan.

Shanks, Cheryl, Harold Jacobson y Jeffrey Kaplan. 1996. Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992. International Organization 50 (04): 593-627.

Shapiro, Ian y Alexander Wendt. 1992. The Difference that Realism Makes. Politics & Society, junio 20 (2).

Shapiro, Michael J. 1999. Globalization and the Politics of Discourse. Social Text 60, 17 (3): 111-129.

_____. 2002. Reading "Adam Smith". Desire, History and Value. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Sharma, R., R. Goria y V. Mishra. 2011. India and the Dynamics of World Politics: A Book on Indian Foreign Policy, Related Events and International Organizations. Nueva Delhi: Pearson.

Sheehan, Michael. 2005. International Security: An Analytical Survey. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Shilliam, Robbie, ed. 2010. International Relations and Non-Western Thought. Londres: Routledge.

_____. 2013. Developmentalism, Human Security, Indigenous Rights. En Human Security: Critical Approaches. Londres: Routledge.

Shimshoni, Jonathan. 1988. Israel and Conventional Deterrence: Border Warfare from 1953 to 1970. Ithaca: Cornell University Press.

Shohat, Ella. 1992. Notes on the "Post-Colonial". Social Text 31/32: 99-113.

Simmons, Beth. 2009. Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Singer, David J. 1961.The Level-of-Analysis Problem in International Relations. World Politics 14 (1): 77-92.

Skidmore, David y Valerie Hudson, eds. 1993. The Limits of State Autonomy. Boulder: Westview.

Slaughter, Anne-Marie. 2004. A New World Order. Princeton: Princeton University Press.

Smith, Jackie y Dawn Wiest. 2005. The Uneven Geography of Global Civic Society: National and Global Influences on Transnational Association. Social Forces 84 (2): 621-652.

Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne, eds. 2008. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. 2a. ed. Oxford: Oxford University Press.

Smith, Tony. 2000. Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy. Cambridge: Harvard University Press.

Söderbaum, Fredrik y Luk van Langenhove, eds. 2007. The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism. Nueva York: Routledge.

Solingen, Etel. 1998. Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy. Princeton: Princeton University Press.

Soto, Gloria. 2012. Environmental Impact of Agricultural Trade Liberalization under NAFTA. Politics & Policy 40 (3): 471-491.

Sotomayor, Arturo C. 2004. Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone. Latin American Politics and Society 46 (4): 29-60.

_____. 2009. Latin America's Middle Powers in the United Nations. International Peacekeeping 16 (3): 364-378.

_____. 2013. Brazil and Mexico in the Nonproliferation Regime. Nonproliferation Review 20 (1): 81-105.

Sousa Santos, Boaventura de. 2006. The World Social Forum as Epistemology of the South. En The Rise of the Global Left: The World Social Forum and Beyond. Londres: Zed Books.

_____. 2010. From the Postmodern to the Postcolonial and Beyond Both. En Decolonizing European Sociology: Transdisciplinary Approaches. Surrey: Ashgate Publishing.

_____ y José Luis Exeni Rodríguez, eds. 2012. Justicia indígena, plurinacionalidad e Interculturalidad en Bolivia. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg/ Abya-Yala.

_____, J. A. Nunes y M. P. Meneses. 2007. Opening up the Canon of Knowledge and Recognition of Difference. En Boaventura de Sousa Santos, ed. Another Knowledge is Possible: Beyond Northern Epistemologies. Londres: Verso.

Spengler, Oswald. 1998 [1922]. La decadencia de Occidente, Barcelona: Espasa Libros.

Speth, James G. y Peter M. Haas. 2006. Global Environmental Governance. Washington, D.C.: Island Press.

Spivak, Gayatri C. 1988. Can the Subaltern Speak? En Marxism and the Interpretation of Culture. Londres: Macmillan.

Staudt, Kathleen. 2008. Violence and Activism at the Border. Austin: University of Texas Press.

Stefan, Dan. 2012. El surgimiento de las empresas multinacionales de América Latina y el comportamiento de los índices de desempeño. Anales de la Universidad Metropolitana 12 (1): 71-88. Caracas.

Stein, Arthur. 1990. Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations. Ithaca: Cornell University Press.

Stern, N. 2006. Stern Review on the Economics of Climate Change. Londres: HM Treasury: http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm

Stevens, Anne. 2007. Women, Power and Politics. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Strange, Susan. 1982. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. International Organization 36 (2): 479-496.

____. 1987. The Persistent Myth of Lost Hegemony. International Organization 41 (4): 551-574.

Stuart, Douglas T. 2008. Foreign-Policy Decision-Making. En Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, eds. The Oxford Handbook of International Relations. Oxford: Oxford University Press.

Stuart, Douglas y Harvey Starr. 1982. The "Inherent Bad Faith Model". Political Psychology 3 (3-4): 1-33.

Subirats, Joan y Pere Vilanova. 1981. La evolución del Estado en el pensamiento político. Barcelona: Ediciones Petrel.

Sullivan, Henry W. 2005. The Border that Refused to Go Away: The Rio Grande as Replication of the Rhine-Danube Frontier. En R.A. Galoppe y R. Weiner, eds. Explorations on Subjectivity, Borders, and Demarcation: A Fine Line. Lanham: University Press of America.

Sunkel, Oswaldo. 1980. El desarrollo de la teoría de la dependencia. En Transnacionalización y dependencia. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

____ et al. 1980. Transnacionalización y dependencia. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

____ y Edmundo Fuenzalida. 1980. La transnacionalización del capitalismo y el desarrollo nacional. En Oswaldo Sunkel et al., eds. Transnacionalización y dependencia. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

____ y Luciano Tomassini. 1984. La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo. En La crisis internacional y la América Latina. México: CIDE/FCE.

____ y Pedro Paz. 1970. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México: Siglo XXI.

Tannenwald, N. 1999. The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use. International Organization 53 (3): 433-468.

Taylor, Lucy. s/f. Thinking about IR Southside-Up –A View of from Latin America: http://www.google.nl/ millenniumjournal.fi les.wordpress.com/.../taylor-lucy-southside-up

Teixera Soares, A. 1972. História da formação das fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura.

Tello, Manuel. 1975. La política exterior de México 1970-1974. México: Fondo de Cultura Económica.

Telò, Mario. 2001. European Union and New Regionalism. Aldershot: Ashgate.

____. 2009. The European Union and Global Governance. Abingdon: Routledge.

Terradas, Nicolás. 2009. El misterio de la larga paz sudamericana: revisión de un "nuevo" viejo debate. Jornadas de Relaciones Internacionales. Buenos Aires: FLACSO.

Thompson, Kenneth. 1987. Perceptions of Policy Makers. Nueva York: University Press of America.

Thucydides. 1989. The Melian Dialogue. The Peloponnesian War, 84-116. Chicago: University of Chicago Press.

Tible, Jean. 2013. ¿Una nueva clase media en Brasil? Revista Nueva Sociedad 243, enero-febrero: 4-17.

Tickner, Arlene. 2002. Los estudios internacionales en América Latina ¿subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio? Bogotá: CESO, Alfaomega Colombiana.

____. 2003a. Hearing Latin American Voices in IR. International Studies Perspectives 4 (4): 325-350.

____. 2003b. Seeing IR Differently: Notes from the Third World. Millennium: Journal of International Studies 32/2: 295-324.

____. 2008. Latin American IR and the Primacy of lo práctico. International Studies Review 735-748.

____. 2009. Latin America: Still Policy Dependent after all these Years? En Arlene B. Tickner y Ole Waever, eds. International Relations Scholars around the World. Londres: Routledge.

____. 2011. Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. En H. J. Godoy, R. González Arana y G. Orozco Restrepo, eds. Construyendo lo global: Aportes al debate de relaciones internacionales. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

____ y Ole Waever. 2009. The World of International Relations Scholarship: Geocultural Epistemologies. Londres: Routledge.

____, Carolina Cepeda y José Luis Bernal. 2012. Enseñanza, investigación y política internacional (TRIP) en América Latina. Documentos de Política 19, diciembre: http://cpolitica.uniandes.edu.co/index.php/publicaciones/documentos-ciencia-politica

Tickner, J. Ann. 1992. Gender in International Relations. Nueva York: Columbia University Press.

____. 2001. Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era. Nueva York: Columbia University Press.

Tokatlian, Juan Gabriel. 2007. India, Brasil y Sudáfrica: El impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

____ y Rodrigo Pardo. 1990. La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo? http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/15518/15975

Toledo Vásquez, Patsilí. 2009. Feminicidio. Mexico: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: http://www.feminicidio.net/images/documentacion/PatsiliToledo/feminicidio.pdf

Tomassini, Luciano, ed. 1989. Teoría y práctica de la política internacional. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

____. 1990. El desarrollo de los estudios internacionales en América Latina: Algunas implicaciones con respecto a la docencia. En Consideraciones sobre la enseñanza de las relaciones internacionales a nivel de postgrado. Santiago de Chile: Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina.

Tomlinson, John. 2000. Globalization and Culture. Cambridge: Polity Press.

Touchard, Jean. 1977. Historia de las ideas políticas. Madrid: Tecnos.

Tovias, Alfred. 2008. The Brave New World of Cross-Regionalism. París: CEPII.

Toynbee, Arnold. 1998. Estudio de la historia. Madrid: Alianza.

Trondal, Jarle et al. 2010. Unpacking International Organisations. Manchester: Manchester University Press.

Trout, Thomas y James E. Harf. 1983. National Security Affairs: Theoretical Perspectives and Contemporary Issues. New Brunswick: Transaction Books.

Trujillo, Mónica. 2013. La seguridad de las mujeres y la violencia feminicida. ¿Un asunto de seguridad humana? Tesis doctoral. Puebla: Universidad de las Américas.

Tussie, Diana. 1991. Trading in Fear: US Hegemony and the Open World Economy in Perspective. En Craig N. Murphy, ed. The New International Political Economy. Boulder: Lynne Rienner.

Tylor, Edward Burnett. 1995 [1871]. Primitive Culture. Nueva York: J. P. Putnam's Sons.

Ullmann-Margalit, Edna. 1977. The Emergence of Norms. Oxford: Clarendon Press.

Union of International Associations. 1991. Yearbook of International Organizations. Nueva York: Walter de Gruyter GmbH & Co.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 1992. Declaración de México sobre las políticas culturales. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales: http://portal.unesco.org/culture/es/fi les/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

United Nations. 2011. World Population Prospects: The 2010 Revision. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs.

United Nations Development Programme (UNDP). 1994. Human Development Report 1994. Nueva York: UNDP.

United Nations Economic Commission for Latin America. 1950. The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. Nueva York: United Nations Publication.

United Nations Environment Programme (UNEP). 2002. Global Environment Outlook 3. Nairobi: UNEP.

____. 2003. Earth Charter: http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%20Version/Part_1/readings/Earth_Charter_rev2.pdf

____ e International Institute for Sustainable Development (IISD). 2000. Environment and Trade: A Handbook. Canadá: International Institute for Sustainable Development.

Valenzuela, Samuel y Arturo Valenzuela. 1978. Modernization and Dependency. Comparative Politics 4: 535-557.

Valle, Valeria. 2008. Interregionalism: A Case Study of the European Union and MERCOSUR. Garnet Working Paper 51/08.

Van Klaveren, Alberto. 2011a. Política internacional y derecho internacional: El análisis de los regímenes internacionales. Anuario Argentino de Derecho Internacional XX: 143-169.

____. 2011b. Las relaciones vecinales de Chile y la reivindicación marítima del Perú. En Patricio Leiva Lavalle, ed. La demanda del Perú sobre el límite marítimo con Chile. Santiago de Chile: Andrés Bello.

Van Langenhove, Luk y Ana Cristina Costea. 2005. Interregionalism and the future of multilateralism. UNU-CRIS Occasional Papers 13.

Vargas Llosa, M. 2008. The Paradoxes of Latin America. The American Interest. Enero/febrero.

Vásquez, John A. 1983. Classics of International Relations. Nueva York: Prentice Hall Inc.

Verba, Sidney y Gabriel Almond. 1963. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. New Jersey: Princeton University Press.

Visaria, L. y P. Visaria. 1983. Population 1757-1947. En D. Kumar y T. Raychaudhuri, eds. The Cambridge Economic History of India. Cambridge: Cambridge University Press.

Vogler. John. 2008. Environmental Issues. En The Globalization of World Politics. Oxford: Oxford University Press.

Von Bulow, Marisa. 2007. Pathways to Transnationality: Networks, Collective Action, and Trade Debates in the Americas. Baltimore.

Walker, R. B. J. 1990. Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics. Alternatives 15 (1): 3-27.

_____. 1990. The Concept of Culture in the Theory of International Relations. En John Chay, ed. Culture and International Relations. Nueva York: Praeger.

_____. 1993. Inside/Outside: International Relations as Political Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1997. The Subject of Security. En Keith Krause y Michael C. Williams, eds. Critical Security Studies: Concepts and Cases. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Wallander, Celeste A., y Robert Keohane. 1999. Risk, Threat and Security Institutions. En Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space. Oxford: Oxford University Press.

Wallensteen, Peter. 2011. Peace Research: Theory and Practice. Londres: Routledge.

Wallerstein, Immanuel. 1992. Culture as the Ideological Battleground of the Modern World-System. En Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity. Londres: Sage Publications.

Walsh, Catherine. 2007. Shifting the Geopolitics of Critical Knowledge. Cultural Studies 21 (2 & 3): 224-239.

Walt, Stephen. 1987. The Origin of Alliances. Ithaca: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth. 1959. Man, State and War. Nueva York: Columbia University Press.

_____. 1979. Theory of International Politics. Nueva York: McGraw-Hill.

_____. 1988. Teoría de la política internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Weber, Max. 1946. From Max Weber: Essays in Sociology. Nueva York: Oxford University Press.

_____. 1977. "Objectivity" in Social Science and Social Policy. En Fred R. Dallmayr y Thomas A. McCarthy, comps. Understanding and Social Inquiry. Notre Dame: Notre Dame Press.

_____. 1984 [1922]. Economía y sociedad. México. Fondo de Cultura Económica.

Webber, Mark y Michael Smith, eds. 2002. Foreign Policy in a Transformed World. Harlow: Prentice Hall.

Weiss, Thomas. 1975. International Bureaucracy. An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats. Lexington: Lexington Books.

_____. 2000. Governance, Good Governance and Global Governance: Third World Quarterly 21 (5): 795-814.

_____ et al. 2013. The United Nations and Changing World Politics. 7a. ed. Boulder: Westview Press.

_____ y Ramesh Thakur. 2010. Global Governance and the UN: An Unfinished Journey. Indianapolis: Indiana University Press.

_____ y Robert Jordan. 1976. Bureaucratic Politics and the World Food Conference. World Politics 28 (3): 422-439.

Wendt, Alexander. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. International Organization 41 (3): 335-370.

_____. 1992. Anarchy is what States Make of It: the Social Construction of Power Politics. International Organization 46 (2): 391-425.

_____. 1999. Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Whitaker, A. P. 1945. The Role of Latin America in Relation to Current Trends in International Organization. American Political Science Review 39 (3): 500-511.

_____. 1962. The United States and the Independence of Latin America, 1800-1830. Nueva York: Russell & Russell.

Whitworth, Sandra. 2004. Men, Militarism, and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis. Boulder: Lynne Rienner.

Wight, Martin. 1960. Why Is There no International Relations Theory? International Relations 2: 35-48.

Wildavsky, A. 1994. Why Self-Interest Means Less Outside of a Social Context: Cultural Contributions to a Theory of Rational Choices. Journal of Theoretical Politics 6 (2).

Wilhelmy, Manfred, ed. 1987. La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Willetts, Peter. 2001. Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. En J. B. Baylis y S. Smith, eds. The Globalization of World Politics. Oxford: Oxford University Press.

Wohlforth, W. 1993. The Elusive Balance Power and Perceptions During the Cold War. Ithaca: Cornell University Press.

Womack, Brantley. 2007. Teoría de asimetría y poderes regionales. En India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

World Commission on Environment and Development (WCED). 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm

World Health Organization. 2011. Implementation of the International Health Regulations (2005): http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_fi les/WHA64/A64_10-en.pdf

____. 2012. Environment and Health in Developing Countries: http://www.who.int/heli/risks/ehindevcoun/en/index.html

Young, Oran. 1983. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. International Organization 36: 277-297.

Zartman, I. William. 1983. The Analysis of Negotiations. En I. William Zartman, ed. The 50% Solution: How to Bargain Successfully with Hijackers, Strikers, Bosses, Oil Magnates, Arabs, Russians, and Other Worthy Opponents in this Modern World. New Haven: Yale University Press.

____. 2000. Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond. En Paul C. Stern y Daniel Druckman, eds. International Conflict Resolution after the Cold War. Washington, D.C.: National Academic Press.

____ y Guy Olivier Faure. 2005. The Dynamics of Escalation and Negotiation. En I. William Zartman y Guy Olivier Faure, eds. Escalation and Negotiation in International Conflicts. Cambridge: Cambridge University Press.

____. 2007. Negotiation and Conflict Management. Essays on Theory and Practice. Londres: Routledge.

Zibechi, Raúl. 2005. Regional Integration after the Collapse of the FTAA: www.americaspolicy.org

Znojek, Bartlomiej. 2012. The European Union and Brazil as Privileged Partners? Polish Institute of International Affairs 24. Enero.